

net

economia dei servizi pubblici locali

Spedizione in abbonamento postale 45%
Art. 2 Comma 20/b
Legge 662/96 - Filiale di Firenze
€ 1

Anno X, numero 30
giugno - luglio 2003

Europa

Al via la discussione sul *Green paper*

Rifiuti
Dopo la discarica
c'è il recupero

Gare
Publiacqua
e i suoi partner

Gas
Ultima puntata del
dibattito sulla liberalizzazione

Una "fase due" per i servizi pubblici Alfredo De Girolamo	3
L'Europa gioca la carta verde Andrea Sbandati	4
A tutti e meglio Alberto Ciolfi	7
Regole per smaltire Francesco Bertelloni	9
Dai diamanti non nasce niente Giuseppe Sorace	10
Una firma per i manager Giuseppe Taddei	15
La rivoluzione in casa Massimiliano Frascino	16
La misura della qualità Alessandro Degli Innocenti	18
Il gioco dell'acqua Lorenzo Perra	20
Il senso della legge Riccardo Farnetani	22
Bonefro rinasce dal legno Massimiliano Frascino	24
Su e giù per Piazza Affari Marco Brocchi	26
La cultura come investimento Irene Sanesi	27

net

**Economia dei servizi
pubblici locali**

Anno X, numero 30
giugno - luglio 2003

Aut. n. 4472 del 6.4.1995
del Tribunale di Firenze
Stampato su carta ecologica

Comitato scientifico

Dario Baldini
Alfredo De Girolamo
Daniele Fortini
Stefano Grassi
Alessandro Mazzei
Andrea Paci
Paolo Peruzzi
Alessandro Petretto
Stefano Pozzoli
Andrea Sbandati
Giuseppe Sorace
Alessandro Viviani

Comitato editoriale

Lorenzo Brunori
Marco Brocchi
Gino Calderini
Cristina Fiorilli
Luigi Pizzolo
Saura Saccenti
Gianluca Spitella
Alessandro Signorini
Marco Talluri
Andrea Viani

Segreteria di redazione

Vanessa Prati

Coordinamento redazionale

Barbara Gabbrielli

Periodico di Cispel Confservizi Toscana



Confederazione italiana pubblici servizi

Direttore responsabile

Lirio Mangalaviti

Edizioni
AIDA
FIRENZE

Progetto grafico e impaginazione

AIDA srl
Via Maragliano, 31a
50144 Firenze
tel. 055 321841
fax 055 3215216
www.aidanet.com

Le Edizioni Aida sono
disposte a negoziare
il pagamento dei diritti per le immagini
delle quali non è stato possibile
chiedere preventivamente il permesso
di pubblicazione

Stampa

Corrado Tedeschi - Firenze

Direzione, redazione e pubblicità

Cispel Confservizi Toscana
Via Alamanni, 41 - 50123 Firenze
Tel. 055 211342 fax 055 282182
www.cispeltoscana.net
e-mail: cispelto@cispeltoscana.net

Per la pubblicità:

Luigi Pizzolo tel. 055 211342
lpizzolo@cispeltoscana.net

Per ricevere Net:

Vanessa Prati tel. 055 211342
vprati@cispeltoscana.net

Un anno fa lanciavamo alla Regione Toscana la proposta di varare una legge regionale sui servizi pubblici locali che dettasse alcune regole per il consolidamento e lo sviluppo dei relativi settori. Proponemmo allora un approccio alternativo rispetto alle tesi dell'art. 35 della Finanziaria del 2002 e alle posizioni allora prevalenti presso la Ue, che si fondava su tre principi fondamentali:

- la competenza regionale in materia di servizi pubblici locali;
- una visione elastica delle politiche tese al perseguimento dell'efficienza, basate non soltanto sulla liberalizzazione nel mercato, ma anche sugli affidamenti diretti con gara per il partner privato;
- una riorganizzazione industriale dei comparti a rilevanza economica.

Ad un anno di distanza i fatti sembrano darci ragione: una legge regionale dai contenuti assimilabili alle nostre proposte è in discussione (la Giunta Toscana ha licenziato il testo il 23 giugno scorso e l'iter di discussione è iniziato al tavolo regionale di concertazione il 4 luglio), la Commissione europea ha rivisto le proprie posizioni in tema di tutela del mercato interno, il governo nazionale sta modificato profondamente le sue posizioni.

In questo processo, sia chiaro, a nessuno sfugge l'importanza politica e sociale della difesa dei diritti dei consumatori. A tale proposito, abbiamo avanzato qualche dubbio che il "dogma" della gara per l'assegnazione dei servizi fosse l'unico ed esclusivo strumento per perseguire gli interessi dei consumatori. Crediamo invece che per i

servizi pubblici l'elemento di garanzia dei consumatori debba risiedere negli strumenti di regolazione dei monopoli. La legge regionale, insieme ai passaggi normativi nazionali, dovrebbe riprendere questo tema con l'obiettivo di superare l'impostazione attuale: occorre chiudere la discussione sulle Autorità di regolazione nazionali da un lato, ma è necessario anche definire con maggiore chiarezza i compiti delle autorità regionali e locali, per queste ultime considerando il fatto che i Comuni detengono partecipazioni azionarie nelle aziende. Alla legge regionale il compito di trovare la "quadratura".

Il fondamentale obiettivo delle politiche sui servizi pubblici resta quello di migliorare la qualità dei servizi e la loro diffusione, ridurre i costi, accanto alla necessità di sviluppare piani di investimento rilevanti per adeguarne le infrastrutture. Per realizzare tutto questo sono necessari anche forti soggetti industriali, imprese moderne, capaci di svilupparsi nei mercati concorrenziali e di sostenere progetti di investimento appropriati.

La Toscana, dopo una stagione di grandi progetti, stenta tuttavia ad inserirsi nei processi di riorganizzazione delle *utilities* avviati, invece, in altre Regioni: i parziali risultati raggiunti dalle nostre imprese nel campo dell'acqua e del gas, non hanno infatti ancora prodotto una strategia di posizionamento nazionale rilevante.

Questa ipotesi è ancora percorribile? Penso di sì, spero di sì. A condizione di capire come gli azionisti pubblici toscani possano essere protagonisti di un processo di creazione e rafforzamento di una industria toscana dei servizi senza, a volte, rischiare di es-

La Toscana, dopo una stagione di grandi progetti, stenta a inserirsi nei processi di riorganizzazione delle *utilities* avviati invece in altre Regioni. Ma i tempi tendono ad accorciarsi e diventa necessario non perdere l'occasione di essere i protagonisti di questo momento, anziché di subirne le conseguenze

Alfredo De Girolamo

presidente Cispel Confservizi Toscana

serne, il principale ostacolo. Ovviamente non da soli. È necessario che il complesso sistema economico e finanziario toscano, penso agli istituti di credito e all'industria, sia attivato per raggiungere l'obiettivo finale.

Con i rapidi mutamenti - tecnologici ed economici - in corso in Italia ed in Europa, i tempi tendono tuttavia ad accorciarsi, è suonata la campanella dell'ultimo giro, dobbiamo non perdere l'occasione di essere, tutti insieme, i protagonisti del processo di riorganizzazione dei Servizi Pubblici Locali, anziché di subirne le conseguenze. ●

Una "fase due" per i servizi pubblici

L'Europa gioca la carta verde

In attesa che si scioglano alcuni nodi fondamentali, il *Green paper* sui servizi di interesse economico generale si preannuncia un documento fondamentale per fare chiarezza in materia sia a livello nazionale che regionale

La Commissione europea ha recentemente pubblicato il *Green paper* sui servizi di interesse generale, aprendo una fase di consultazione che si concluderà il 15 settembre, data ultima per l'invio di osservazioni e pareri (il testo del documento è scaricabile dal sito web www.cispeltoscana.net). L'iniziativa comunitaria si inserisce in una fase delicata del dibattito nazionale sui Servizi pubblici locali. Entro settembre infatti è prevista l'approvazione della Delega ambientale che contiene la riforma dell'articolo 35 della Legge Finanziaria 2002. Entro quella data è probabile che esca anche la sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di competenze Stato-Regioni in materia di Servizi pubblici locali. Entro settembre è infine prevista l'approvazione della Legge regionale toscana in materia.

Il *Green paper* è dedicato a quelli che in gergo comunitario sono chiamati, con una terminologia diversa da quella utilizzata storicamente in Italia, "servizi di interesse generale". Come è noto, nella normativa europea non esistono riferimenti ai "servizi pubblici" né tanto meno ai "servizi pubblici locali". I servizi di interesse generale (cui può essere abbinato o meno il termine "economico") sono invece citati nei

Trattati istitutivi dell'Unione (art. 16 e 86). Anche se la terminologia non coincide, ugualmente la discussione sul *Green Paper* può aiutare la risoluzione dei problemi nazionali e regionali italiani in materia di servizi pubblici locali in attesa che, dopo il *Green Paper*, l'Unione europea metta mano alla tanto attesa Direttiva sui servizi di interesse generale.

Il *Green paper* può essere infatti lo strumento idoneo a mettere un po' d'ordine, a livello comunitario e conseguentemente a livello nazionale e regionale, sulla materia dei servizi pubblici, almeno su due argomenti:

- cosa sono i servizi di interesse generale;
- quale regole devono seguire gli Stati per l'affidamento di tali servizi.

Cosa sono i servizi di interesse economico generale

Su questo primo punto il *Green paper* propone una classificazione interessante, anche se incompleta, sommariamente riportata nella tabella 1.

Questa semplice classificazione potrebbe risultare di estremo interesse, dal punto di vista della definizione delle norme di carattere nazionale e regionale e della scelta delle modalità di affidamento.

Come è evidente a tutti gli operatori del settore, il primo gruppo di servizi (elettricità, gas, tlc, trasporti) dispone già oggi di un quadro di riferimento chiaro: le direttive di settore e le leggi nazionali di recepimento. Si potrà discutere dell'efficacia di tali dispositivi in termini di apertura dei mercati e benefici per gli utenti, si potranno anche armonizzare meglio le norme nazionali (per esempio in materia di Autorità indipendenti di regolamentazione), ma il quadro è chiaro.

Per il terzo gruppo di servizi la Commissione sembra lasciare un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri e alle Autorità locali: servizi sociali, educativi, culturali, attività di *welfare*, come è giusto che sia, non sono oggetto di regolamentazione comunitaria in quanto non rilevanti ai fini degli scambi commerciali fra Paesi. Probabilmente potrà essere utile un'identificazione precisa di tali servi-

Andrea Sbandati
direttore di Cispel Confservizi Toscana

Tipologie di servizi	Servizi inclusi nella tipologia	Normativa comunitaria
Servizi di interesse economico generale forniti da grandi gruppi industriali	Telecomunicazioni, elettricità, gas, trasporto	Regolati da direttive specifiche della Ue
Altri servizi di interesse economico generale	Gestione dei rifiuti, servizi idrici e televisioni	Non regolati da direttive specifiche della Ue, ma sottoposti alle regole del mercato interno
Servizi privi di rilevanza economica e privi di effetti sugli scambi	Non definiti	Non regolati da direttive specifiche della Ue e non sottoposti alle regole del mercato interno

Tabella 1



zi, in modo da evitare equivoci e approcchi arbitrari da parte della Commissione.

È il secondo gruppo di servizi (acqua, rifiuti urbani) a presentare i principali caratteri di incertezza e di disomogeneità a livello dei Paesi dell'Unione e a creare molto contenzioso fra i Paesi membri e la Commissione. La mancanza di direttive specifiche di settore, in materia di assetto di questi mercati, non ha consentito in questi anni politiche di armonizzazione europea delle diverse modalità organizzative e di gestione definite dalle normative nazionali. Al tempo stesso il richiamo al rispetto dei principi del mercato interno (concorrenza) ha comportato uno stato di crescente tensione fra i Paesi e la Commissione, considerata la diffusa presenza di gestioni pubbliche in questi settori, basate su pro-

cedure di affidamento non competitive (affidamenti diretti). Su questo punto il *Green paper* ripropone un orientamento "oscillante" che già caratterizzava le comunicazioni della Commissione in materia di servizi di interesse economico generale: da un lato si sottolinea la necessità di rispettare i principi del mercato interno e degli articoli del Trattato che regolano la concorrenza, dall'altro si richiamano gli articoli 16 e 86 del Trattato che inquadrano i servizi pubblici all'interno delle politiche di coesione sociale e territoriale e che quindi "mitigano", in qualche modo, il richiamo rigido alle norme sulla concorrenza, consentendo un certo margine di manovra agli Stati membri. Formulazioni ancora ambigue che speriamo vengano superate nella stesura definitiva del *Green paper*.

Le modalità di apertura del mercato e il problema degli affidamenti

Il problema in sostanza è: cosa significa che per questi servizi si devono rispettare le norme del mercato interno? La Commissione ha ribadito recentemente un orientamento per cui:

- in caso di appalto (servizio remunerato direttamente dall'ente locale al gestore) l'Ente pubblico deve utilizzare le direttive comunitarie in materia di appalti di servizi, ovvero procedere a gara ad evidenza pubblica per importi oltre una certa soglia;
- in caso di concessione (servizio di competenza dell'ente locale ma remunerato dagli utenti tramite tariffa senza esborso diretto della pubblica amministrazione) l'Ente pubblico non deve rispettare alcuna diret-

Tipologie di servizi	Servizi inclusi nella tipologia	Liberalizzazione nel mercato	Forme di affidamento
Servizi di interesse economico generale forniti da grandi gruppi industriali	Telecomunicazioni, elettricità, gas, trasporto non locali	Quella prevista dalle Direttive di settore	Per le attività non liberalizzate in concessione: <ul style="list-style-type: none"> • Gara per la concessione • Affidamento diretto con gara per il partner o quotazione in Borsa
Altri servizi di interesse economico generale	Gestione dei rifiuti, servizi idrici, trasporto pubblico locale		Per le concessioni: <ul style="list-style-type: none"> • Gestione in house • Gara per la concessione • Affidamento diretto con gara per il partner o quotazione in Borsa Per gli appalti di servizio: <ul style="list-style-type: none"> • Gara secondo la Direttiva servizi
Servizi privi di rilevanza economica e privi di effetti sugli scambi	Servizi culturali e socio-assistenziali, edilizia residenziale, etc		Secondo modalità decise autonomamente dagli Stati membri e senza l'obbligo di utilizzare la Direttiva servizi

Tabella 2

tiva specifica, ma deve comunque attenersi ai principi generali del Trattato in materia di apertura dei mercati (concorrenza, trasparenza, non discriminazione).

Sul primo punto la posizione della Commissione è e rimane rigida: se c'è un appalto si usa la Direttiva appalti di servizio, anche se si appalta un servizio pubblico locale (come per esempio la gestione dei rifiuti urbani). Sul tema delle concessioni recentemente la Commissione ha parzialmente modificato il suo atteggiamento, assumendone uno meno rigido, secondo il quale il rispetto delle regole comunitarie in materia di mercato interno, non si sostanzia nell'esclusiva formula della gara per la concessione, ma prevede il rispetto generale dei principi del Trattato in materia di concorrenza, antitrust e aiuti di Stato. Questa nuova impostazione ha consentito di includere fra le procedure di affidamento legittime, anche l'affidamento diretto a società pubblica che proceda ad una gara ad evidenza pubblica per la scelta del partner privato. Si tratta di un orientamento che dovrebbe concretizzarsi nella pubblicazione entro il 2003 di un altro *Green paper* dedicato al tema della Public Private Partnership, formula utilizzata in molti Pae-

si europei per la gestione di servizi o la costruzione e gestione di opere pubbliche.

Una proposta di integrazione al *Green paper*

In questa situazione il *Green paper* potrebbe contenere una indicazione chiara sui servizi di interesse generale e sulle modalità di assegnazione, in modo da facilitare il compito dei legislatori nazionali e regionali. Pochi principi chiari e una certa elasticità di applicazione dei principi generali del Trattato sono i due ingredienti che servono.

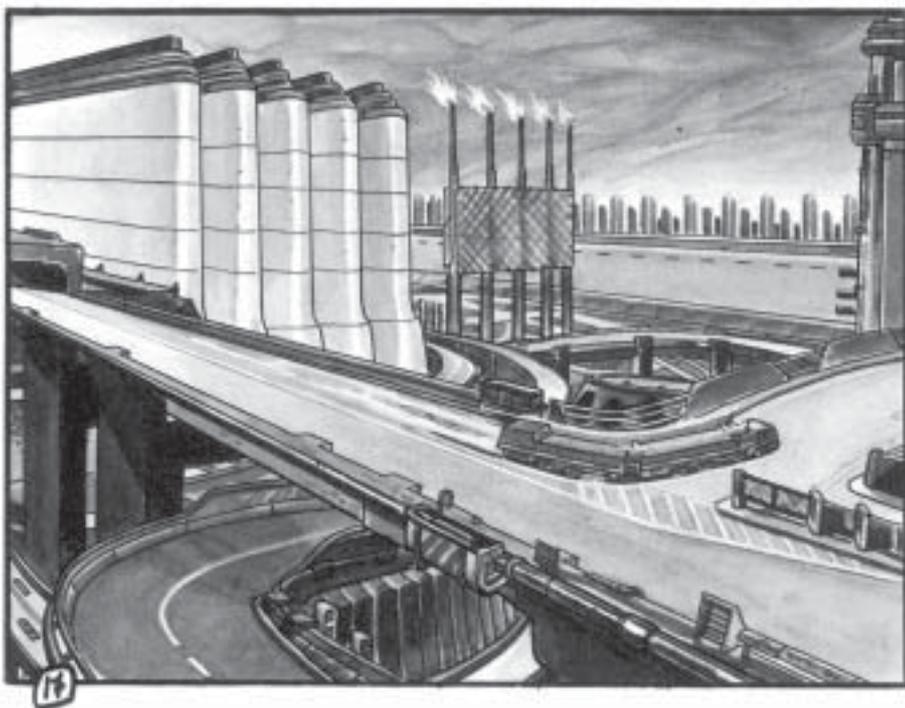
Secondo questo ragionamento il *Green paper* potrebbe confermare la classificazione dei servizi (indicando con più chiarezza i servizi appartenenti a ciascuna famiglia), ricordando per ciascuna famiglia quali sono le modalità di affidamento ritenute legittime (tabella 2).



In questo modo si otterrebbero i seguenti risultati:

1. si chiarisce che nei servizi regolati da direttive specifiche nulla cambia rispetto alle norme esistenti;
2. nei servizi a rilevanza industriale non regolati da specifiche direttive si consentono diverse modalità di affidamento (gara per la concessione, affidamento diretto con gara per il partner o quotazione in Borsa) a condizione che si tratti di una concessione di servizio e non di un appalto. Nel caso dei rifiuti urbani quindi si dovrà distinguere fra servizio remunerato da tariffa riscossa dal gestore (concessione) o servizio remunerato direttamente dall'ente locale (appalto);
3. nei servizi privi di rilevanza economica ogni Paese è libero di regolamentare come crede e si preciserebbe che non si deve utilizzare la direttiva appalti di servizio, anche nel caso di affidamento di servizi a soggetti terzi di tipo pubblico;
4. rimarrebbe sempre consentito, nei limiti del rispetto delle leggi di settore, la possibilità di affidamento *in house*, con le caratteristiche più volte richiamate dalla Commissione (controllo dell'ente pubblico sul gestore, attività prevalente di questo verso l'ente).

Con questo intervento si conclude il dibattito sulla liberalizzazione del gas che *Net* ha ospitato nei numeri passati con i contributi dei protagonisti del settore



A tutti e meglio

Sono passati pochi mesi dalla totale liberalizzazione del mercato del gas: pur in un quadro normativo contraddittorio e per certi aspetti allarmante, ci stiamo muovendo verso un radicale riassetto del settore che interviene in profondità su tutti gli elementi che caratterizzano un'impresa. Questo è vero per tutta la filiera del gas, ma lo è particolarmente per la distribuzione.

L'attività delle aziende di distribuzione del gas è stata divisa. La vendita costituisce una profonda discontinuità con la precedente cultura monopolistica: richiede capacità di marketing, commerciale e di innovazione del tutto nuove. Ci vogliono ulteriori competenze e professionalità, quali il know-how in tema di approvvigionamento di gas e di marketing industriale. Sono necessarie attente analisi dei segmenti di mercato, con particolare riferimento al profilo di ciascun cliente o tipologia di cliente, su valutazioni legate ai costi

di trasporto e di distribuzione nelle diverse aree e su considerazioni relative all'affidabilità del cliente, soprattutto se industriale. Sono necessari importanti investimenti tecnologici. Questo passaggio è stato definito da più parti come una vera e propria "rivoluzione culturale".

La società Eta3 di Arezzo rappresenta la scelta di legarsi ad un partner strategico (Edison Gas) nel segmento della vendita con l'intento di una proiezione nazionale di Coingas e Gestioni Valdichiana. In particolare Eta3 sarà in grado, valorizzando le competenze specifiche e distintive di ciascun partner, quale il know-how e la consolidata esperienza di Edison Gas in tema di approvvigionamento e di marketing industriale, di trasferire ai clienti aretini e della Valdichiana senese i vantaggi derivanti dalla liberalizzazione del mercato, in termini di affidabilità, qualità, efficienza e nuovi servizi.

La distribuzione è la vera "missione" delle aziende pubbliche locali per garantire e tutelare la sicurezza del cliente, la totale accessibilità al servizio, il risparmio energetico e la salvaguardia ambientale

Alberto Ciolfi

coordinatore Commissione Energia Cispel Confservizi Toscana, presidente Coingas spa di Arezzo

La distribuzione sembra un comparto residuale. Ma non lo è affatto. La "missione" delle aziende pubbliche locali è la distribuzione

Liberalizzazione, dunque, come opportunità di crescita per le aziende e creazione di un mercato contendibile, aperto al capitale privato ed alla concorrenza, che abbia il *focus* sul cittadino-consumatore. È così che abbiamo inteso la liberalizzazione (che precede e sovrasta la semplice privatizzazione): come processo per riorganizzare il mercato e industrializzare il servizio del gas.

Devono però ancora realizzarsi alcuni fondamentali presupposti a monte della distribuzione, considerati i costi elevati ed i margini sottili nell'attività di vendita: diversificazione delle fonti di approvvigionamento, stoccaggio, trasporto; altrimenti la concorrenza avrà difficoltà a svilupparsi e produrre, quindi, le auspicate benefiche ricadute in termini di tariffe finali. Elementi di criticità perdurano ed hanno indotto, nel marzo scorso, l'Antitrust e l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas a promuovere congiuntamente un'indagine conoscitiva.

Oggi, giustamente, siamo impegnati nella discussione ed organizzazione della nuova attività di vendita.

La distribuzione sembra un comparto residuale. Ma non lo è affatto. La "missione" delle aziende pubbliche locali è la distribuzione: non bisogna dimenticare, infatti, il "ruolo sociale" dei distributori, che devono garantire e tutelare la sicurezza del cliente, l'universa-

lità del servizio pubblico, il risparmio energetico e la salvaguardia ambientale.

Innanzitutto, dovremmo mantenere e rafforzare il carattere industriale di gestori delle reti e degli impianti, in termini di innovazione tecnologica e di sicurezza. Infine, la partecipazione alle gare; perché occorre considerare l'affacciarsi della concorrenza "per il mercato", sì regolati eppure liberalizzati, nel quale le imprese di distribuzione dovranno dimostrare una forte capacità competitiva non solo per espandersi, ma anche per mantenere le posizioni ora presidiate.

Sarà necessario nell'immediato futuro operare per superare la "asimmetria" esistente fra imprese ed Enti locali: nelle gare effettuate per la distribuzione, i Comuni hanno massimizzato i canoni di concessione e, spesso, nei bandi di gara non vengono riconosciuti gli investimenti di adeguamento tecnologico della rete esistente. Manca tuttora una proposta di "Contratto di Servizio-tipo" e c'è il rischio che le gare vengano vinte da chi sarà in grado di fare *dumping sociale* poiché non vi è normativa che preveda alcuna "clausola sociale".

Di particolare interesse per le imprese di distribuzione del gas appare la norma introdotta nella proposta di legge regionale sui Servizi Pubblici Locali, che consentirebbe di superare il Decreto Letta sull'obbligatorietà delle gare alla fine del regime transitorio: anche se questa normativa appare in controtendenza, riteniamo che, se venisse approvata, aprirebbe nuove prospettive strategiche.

Fra le aziende distributrici toscane deve aprirsi un serio dibattito sul futuro, per pensarle come vere e proprie "imprese energetiche" che possono trovare insieme, nell'ambito della imminente legge regionale sull'energia, occasioni di ulteriore crescita e sviluppo in un rinnovato rapporto con le comunità locali. Queste imprese sono chiamate a raccogliere le sfide di un mercato che chiede maggior attenzione nei confronti della ricerca, formazione, cultura del settore e pongono, nel contempo, una serie di nuove domande al tipo di rappresentanza, soprattutto a livello regionale e nazionale. ●

Fra le aziende distributrici toscane deve aprirsi un serio dibattito sul futuro, per pensarle come vere e proprie "imprese energetiche" che possono trovare insieme occasioni di ulteriore crescita e sviluppo

Lo scorso 30 maggio a Firenze, Ambiente scrl ha organizzato, assieme a Cispel Toscana, un seminario tecnico che ha fatto il punto sulla nuova normativa in materia di discariche. Il D.Lgs n. 36 del 13 gennaio 2003, che recepisce la direttiva 1999/31/CE, ed il collegato D.M. 13/03/2003, ridefiniscono le regole per la localizzazione, la realizzazione di nuove discariche e l'adeguamento delle discariche esistenti, oltre ad indicare nuovi criteri per l'ammissibilità dei rifiuti in discarica.

Le normativa prevede sostanzialmente una riclassificazione delle discariche che saranno suddivise in tre nuove tipologie: discarica per rifiuti inerti, discarica per rifiuti non pericolosi, discarica per rifiuti pericolosi. Prevede inoltre il divieto di ingresso in discarica di ben 14 tipologie di rifiuti e più severi controlli per l'ammissibilità degli stessi in discarica; oltre ad un più severo iter autorizzatorio per i nuovi impianti.

Il D. Lgs 36/03 si pone obiettivi anche in merito alla riduzione del conferimento dei rifiuti in discarica; obbliga le regioni a definire un piano di riduzione dei rifiuti biodegradabili,

definisce le misura massima di biodegradabile che sarà possibile conferire in discarica dopo cinque, otto, e quindici anni dall'entrata in vigore del decreto

In sintesi il D.Lgs. 36/03 ed il DM 13/03/2003 introduce significative novità e nuovi obblighi per i gestori degli impianti, sia un punto di vista tecnico che gestionale, tra i quali: nuove procedure di ammissione dei rifiuti in discarica; verifiche analitiche periodiche dei rifiuti ammessi; definizione di rigorosi

criteri costruttivi e gestionali degli impianti di discarica; manutenzione sorveglianza e controllo delle discarica anche dopo la chiusura; stipula di garanzie finanziarie che dovranno essere calcolate tenendo conto non solo dei costi di gestione dell'impianto ma anche dei costi di controllo post esercizio dello stesso e coprire un periodo di almeno 30 anni dalla sua chiusura; disposizioni transitorie per le discariche già autorizzate relative alla possibilità di ricevimento dei rifiuti; presentazione del Piano di Adeguamento per gli impianti esistenti. Il Piano di Adeguamento costituisce la prima scadenza in agenda. Il D.Lgs. 36/03 ha infatti fissato per il prossimo 27 settembre 2003 il termine entro il quale i gestori delle discariche esistenti dovranno presentare alla Provincia territorialmente competente il Piano di Adeguamento e le relative garanzie finanziarie. ●

Regole per smaltire

Discariche e conferimenti: il punto sulla normativa in materia, tra classificazioni degli impianti e nuovi obblighi per i gestori

Francesco Bertelloni
responsabile relazioni esterne
Ambiente scrl



Dai diamanti non nasce niente

Cosa succede ai materiali finiti in discarica? Il recupero è il primo obiettivo delle aziende che operano nel settore. Ecco come funziona il "sistema toscano"

Giuseppe Sorace
direttore Toscana Ricicla



Dal momento dell'approvazione del decreto 22/97 il recupero di materiali è il primo obiettivo della gestione dei rifiuti e viene perseguito dalle aziende che svolgono il servizio pubblico di igiene urbana e ambientale in un'organizzazione che realizza filiere di trasformazione dalla raccolta fino al riciclo industriale dei materiali recuperati. Spesso chi non è addetto ai lavori e non conosce che il primo passaggio (la raccolta differenziata di cui è protagonista) si chiede, legittimamente, se davvero il materiale raccolto sia effettivamente recuperato. Da qui il richiamo, se occorre, alla necessità di informare in modo corretto gli utenti, in questo caso essi stessi partecipanti anche alla erogazione del servizio, non solo sulla fase della raccolta, ma anche sulle fasi successive del recupero.

La Toscana per prima si è dotata di un sistema di certificazione della raccolta differenziata che, in concordanza con l'originaria definizione di raccolta differenziata del decreto 22/97, verifica l'effettivo avvio al recupero del

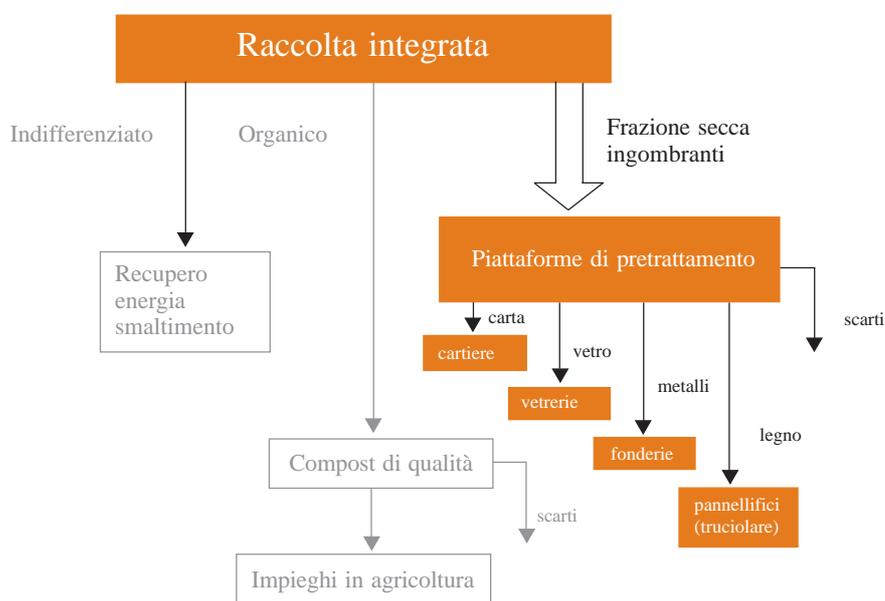
materiale raccolto, compito svolto puntualmente dall'Agenzia Regionale Recupero Risorse; ci sembra però utile descrivere il sistema che si è formato nel corso di circa sei anni di applicazione del decreto 22/97, sia per valutarne l'effettivo funzionamento, anche in relazione al piano proposto da Toscana Ricicla nel 1999, sia nella prospettiva della realizzazione degli accordi di programma promossi dalla Regione Toscana con riferimento a sei filiere di recupero (carta, vetro, legno, inerti, beni durevoli, compost di qualità).

Il sistema del recupero dei materiali in toscana

Il recupero di materiali segue lo schema generale qui sotto riportato.

La raccolta integrata è eseguita da 20 aziende associate alla Cispel e al Consorzio Toscana Ricicla

Le industrie che lavorano i materiali che vengono consegnati dalle piattaforme sono in gran parte in Toscana (in particolare le cartiere) e in parte anche fuori regione.



La raccolta differenziata

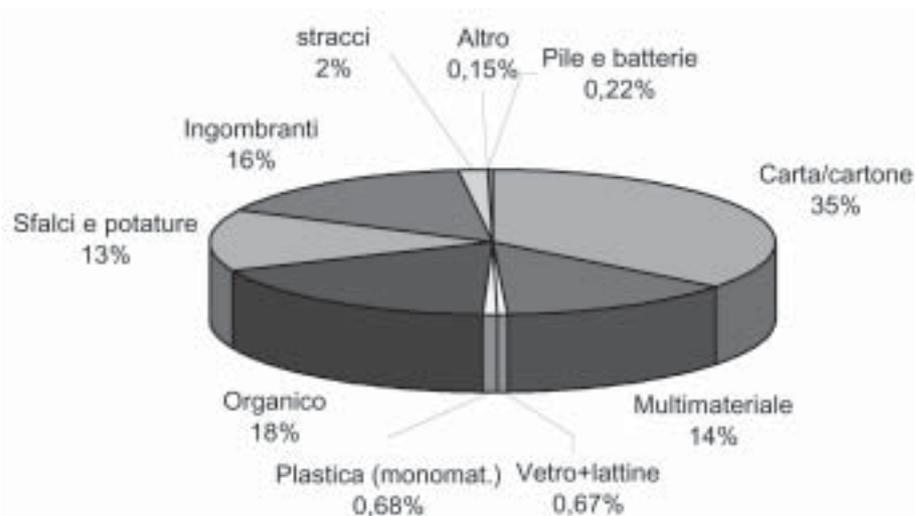
La quantità di raccolta differenziata che le aziende Cispel e consorziate in Toscana Ricicla hanno prodotto nel 2002 è di 500.358 tonnellate. Cioè il 28,9% circa del totale dei rifiuti prodotti in 177 Comuni corrispondenti a 2.425.210 abitanti (il 75% di tutti i toscani).

Comuni serviti	177
Abitanti serviti	2.925.210
Rsu totali ton/anno	1.735.371
Ru indifferenziati	1.235.013
Raccolta differenziata	500.358

Questo quantitativo globale è distribuito fra i vari materiali come mostrato nella tabella qui sotto e nel grafico in questa pagina.

Al primo posto stanno carta e cartone che raggiungono il valore più alto e sono il 35,6% del totale e il 10,22% rispetto al totale quantitativo di Rsu raccolto.

Al secondo posto si colloca la somma dell'organico domestico, costituito soprattutto da residui di cibo e da



scarti di preparazione dei pasti da mense e comunità, e degli sfalci e potature. Insieme, queste frazioni rappresentano il 31,62% del totale Rd e il 9,08% rispetto agli Rsu totali.

Al terzo posto si colloca la categoria degli ingombranti da cui per selezione si ricava ferro e legno oltre ai beni durevoli (frigo, lavatrici, Tv e computers etc), con una percentuale vicina al 16% sul totale Rd e al 4,6% sul totale Rsu.

Al quarto posto sta la somma delle quantità di vetro, lattine e plastica, come somma delle categorie multimateriale (vetro, plastica, lattine di ferro e di alluminio insieme) + vetro-e-lattine + plastica monomateriale che complessivamente fanno il 14,9% della Rd e il 4,3% del totale Rsu.

Quanto e come è stato effettivamente riciclato

a) Frazione secca: carta cartone

Le cartiere toscane hanno riciclato il 100% della carta e del cartone raccolti in regione salvo il minimo scarto di lavorazione dovuto all'inevitabile presenza di materiale improprio nel rifiuto cartaceo proveniente dalla raccolta (mediamente sotto il 3%).

L'elenco delle cartiere con i quantitativi ricevuti dal sistema delle aziende Cispel-Toscana Ricicla è riportato nella tabella nella pagina seguente. Come si vede, la carta non passa direttamente dalle aziende di raccolta alle cartiere; infatti le aziende di raccolta conferiscono in "piattaforme" specializzate che effettuano un primo trattamento di pulizia e di imballaggio della carta per conto di Comieco che è il Consorzio obbligatorio degli imballaggi di carta.

Le aziende di raccolta riscuotono da Comieco un corrispettivo a titolo di rimborso dei costi della raccolta degli imballaggi di carta. Questo corrispettivo viene dato in misura del 20% del peso anche per la carta mista (imballaggi e non, come avviene per la carta raccolta con cassonetti stradali e comunque non selezionata per qualità).

I conti non sono ancora definitivi ma si stima che per il 2002 le aziende di Cispel Toscana abbiano fatturato corrispettivi per circa 7.000.000 €, sulla base del quantitativo di carta mista e di selezionata (solo imballaggio) che è stata conferita.

È dubbio che i corrispettivi fatturati possano coprire interamente i costi di raccolta, ma almeno costituiscono un for-

Materiale	Quantità raccolta ton/anno	Percentuale sul totale RD	Percentuale sul totale RSU
Carta/cartone	177.329	35,44%	10,22%
Multimateriale	67.558	13,50%	3,89%
Vetro + lattine	3.398	0,68%	0,20%
Plastica (monomat)	3.315	0,66%	0,19%
Organico	90.615	18,11%	5,22%
Sfalci e potature	67.007	13,39%	3,86%
Ingombranti	79.001	15,79%	4,55%
Stracci	8.346	1,67%	0,48%
Pile e batterie	1.075	0,21%	0,06%
Altro	2.714	0,54%	0,16%
Totale	500.358	100,00%	29%

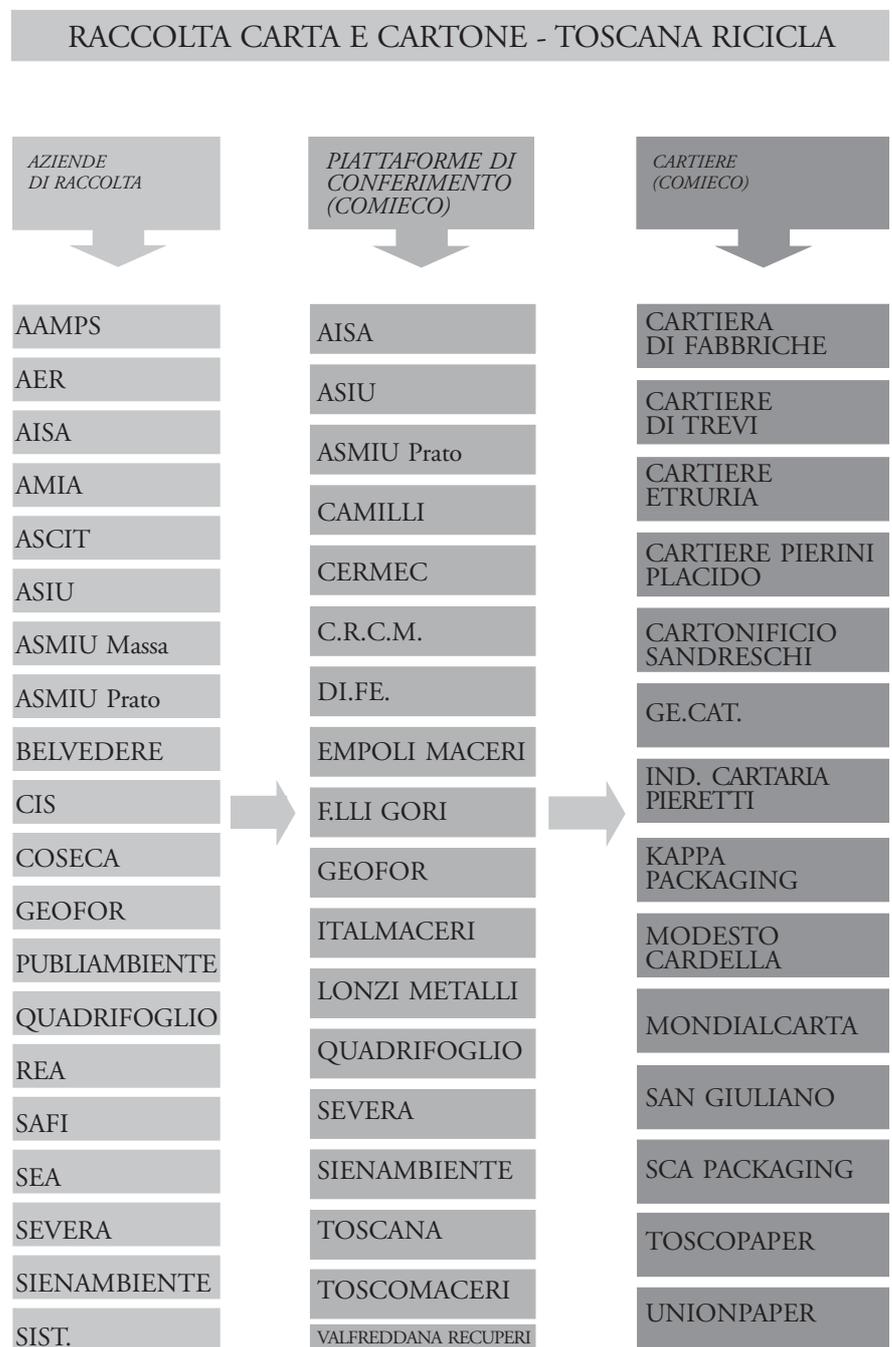
te incentivo perché assicurano, almeno fino a che dura l'accordo Anci-Coinai che ha fissato regole e importi, un'entrata certa da confrontare con la variabilità del mercato libero a cui è esposto chi non sta nel regime della convenzione.

Non si può ancora dire che il sistema "Azienda di raccolta → piattaforma → cartiera" funzionante in regime di accordi nazionale sia ancora del tutto assestato: alcune aziende Cispel (Aisa di Arezzo, Quadrifoglio di Firenze, Sienambiente, Geofor di Pontedera) hanno scelto di avere una propria piattaforma riconosciuta da Comieco (come previsto nel piano di Toscana ricicla del 1999), mentre la maggior parte utilizza piattaforme esterne che svolgono il servizio di pretrattamento per conto di Comieco, oltre alle tradizionali attività per conto di privati o per proprio conto. Sugli aspetti economici non ci sono ancora dati sufficienti per stabilire rapporti di convenienza, anche se si può dire che i problemi di logistica e quelli amministrativi sono stati finora superati con molta flessibilità da tutte le parti. Il sistema che si sta consolidando ha anche il vantaggio di permettere un limitato costo di trasporto data la diffusione nel territorio dei punti di partenza della raccolta e delle piattaforme, congiunta alla centralità e vicinanza alle grandi vie di comunicazione della maggior parte delle cartiere.

L'accordo di programma firmato in data 6/3/03 prevede per questa filiera di recupero la sperimentazione di un sistema di controllo di qualità preventivo, concepito allo scopo di non fare sorgere contestazioni sulla qualità della carta raccolta e sulla necessità (e costo) della selezione a valle della raccolta e prima dell'invio in cartiera. Lo scopo è una verifica dei metodi di raccolta e l'affinamento di tecniche che realizzano la minima quantità di scarto possibile e comunque una riduzione di costi dell'intero sistema.

L'esperienza di sei anni di recupero di materiali cellulósici ha messo in chiara evidenza la particolare presenza proprio in Toscana di cartiere con una capacità di assorbimento di carta da macero molto superiore a quella prodotta in Regione, appunto nelle qualità che si producono con la raccolta differenzia-

L'esperienza di sei anni di recupero di materiali cellulósici ha messo in chiara evidenza la particolare presenza proprio in Toscana di cartiere con una capacità di assorbimento di carta da macero molto superiore a quella prodotta in regione



ta; la sola Sca-Packaging può assorbire in un anno 300.000 tonnellate di carta da macero per lavorazioni industriali in cui la carta mista e il cartone selezionato sono impiegati soprattutto nella produzione dei fogli di carta per il cartone ondulato.

**b) Frazione secca:
vetro, plastica lattine in ferro
e alluminio**

Nel 2002 sono state riciclate in vetrerie con stabilimenti in Toscana e in altre Regioni, circa 54.000 tonnellate di vetro.

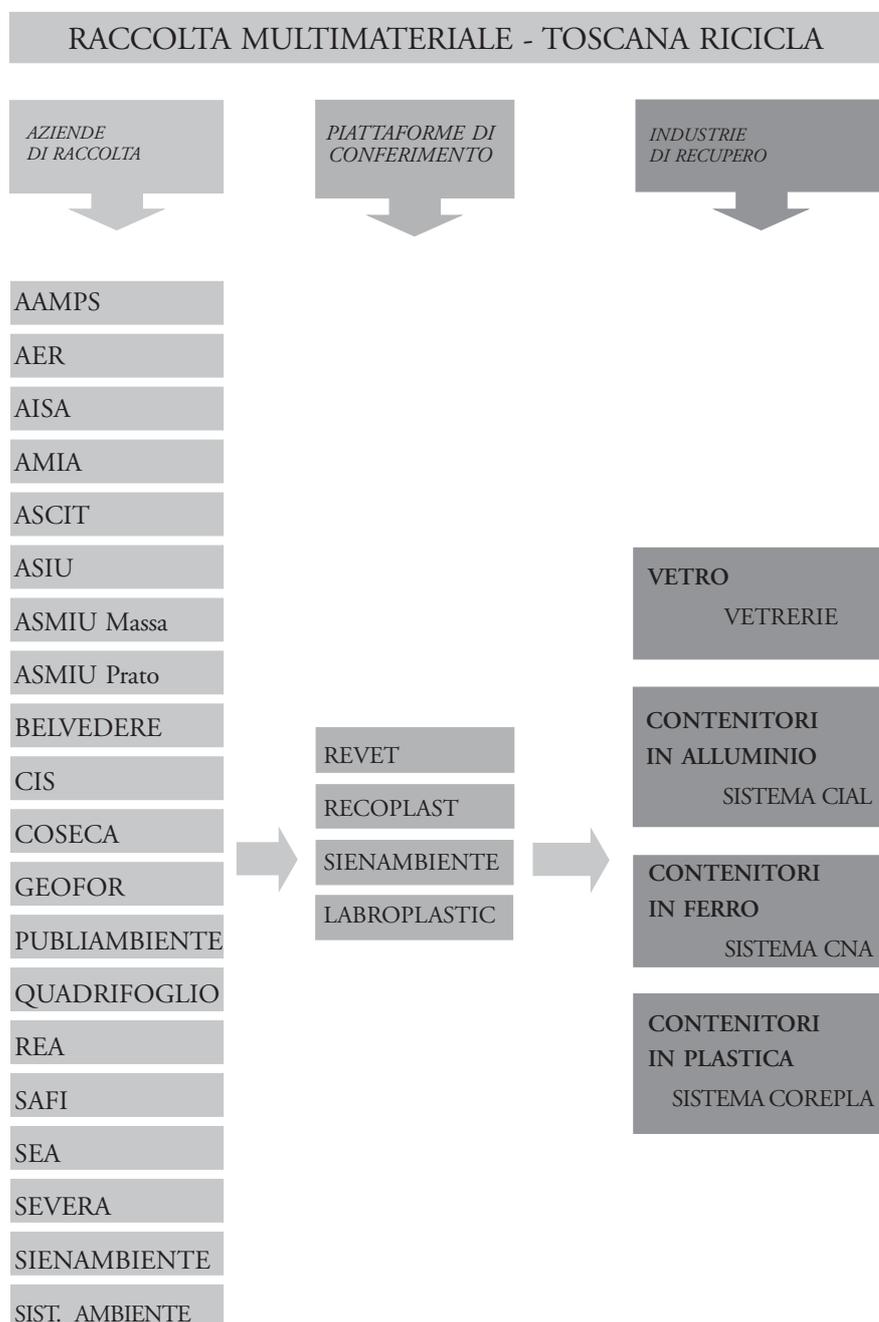
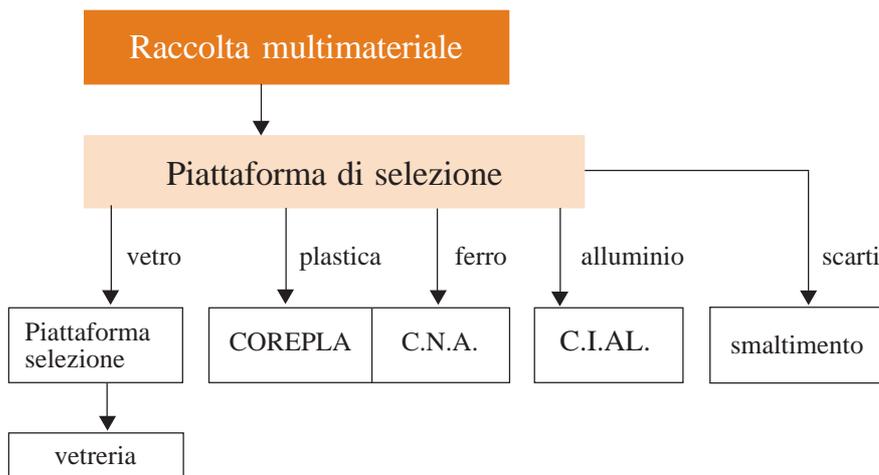
Sono stati consegnati al Consorzio Nazionale per il recupero degli imballaggi in plastica (Corepla) circa 14.000 tonnellate di imballaggi costituiti per lo più da bottiglie

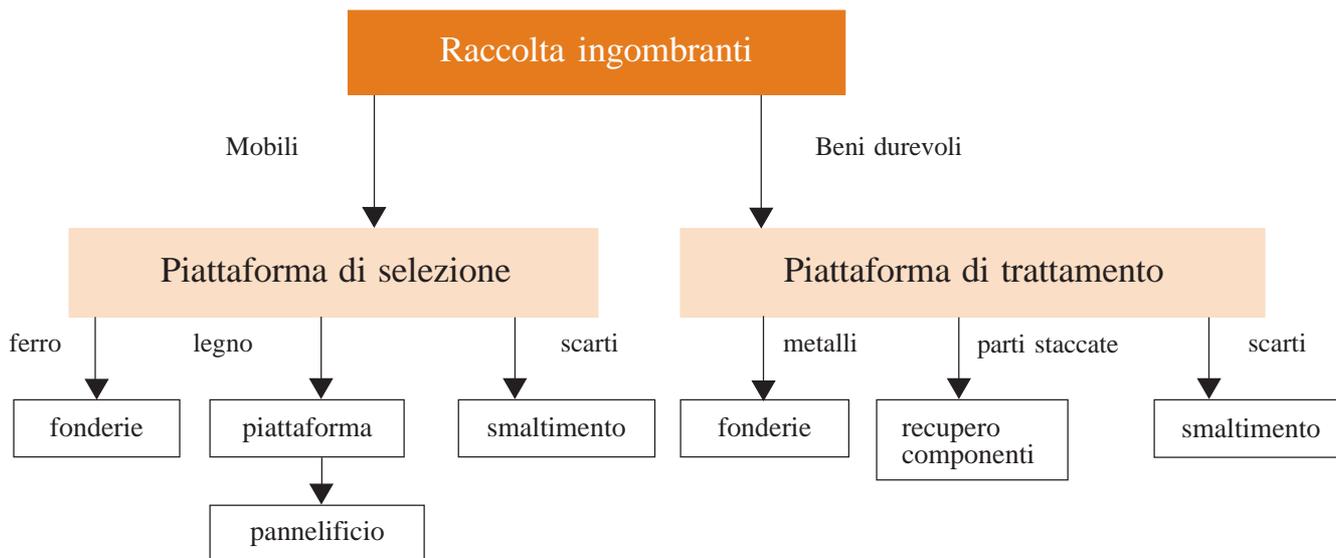
Sono stati consegnate al Cial (imballaggi in alluminio) circa 210 tonnellate di lattine in alluminio e altri imballaggi per cibi,

Sono state consegnate a Cna (imballaggi in ferro) circa 2500 tonnellate di lattine in ferro e altri materiali ferrosi.

Il rottame di vetro è raccolto insieme con i contenitori di plastica per alimenti e con le lattine nelle campane, con la cosiddetta raccolta multimateriale, oppure in campane dove vengono messi solo vetro e lattine. La raccolta multimateriale è molto sviluppata in Toscana perché considerata più economica. Tipicamente da una tonnellata di multimateriale si seleziona circa il 75% di vetro, il 18% di plastica, il 3% fra alluminio e ferro e il 4% di materiali impropri. Per consegnare ai consorzi di filiera i rispettivi materiali questi debbono essere separati; quindi il materiale proveniente dalla raccolta multipla deve essere preventivamente selezionato. Questo avviene in apposite piattaforme, in tutto quattro in Toscana e cioè quella della Revet, che è stata la prima ed è la più importante, quella della Soc. Recoplast di Montemurlo, quella di Sienambiente ancora in fase di avviamento e quella di Labroplastic a Livorno.

Dopo la selezione per materiale il vetro deve essere ancora selezionato per ottenere la purezza necessaria per il vetro "pronto al forno" da conferire alla vetreria; in Toscana questa operazione viene svolta solo da Revet che sta ampliando con nuovi stabilimenti a Ponte-





dera la sua capacità operativa. La plastica viene imballata e consegnata a Corepla, per l'invio agli stabilimenti dove si effettua il recupero. Le lattine di alluminio e di acciaio vengono consegnate rispettivamente ai Consorzi per gli imballaggi in alluminio e in acciaio e quindi avviate alle fonderie. Complessivamente dalla selezione del multimateriale esce uno scarto inferiore al 5%, e quindi le singole frazioni selezionate, fra cui il vetro, hanno una purezza ben superiore al 95% richiesta dagli accordi Anci-Conai per non incorrere in penali. Da notare che in questo settore non c'è stata la possibilità di siglare le convenzioni, come quelle delle altre filiere, con il Consorzio Coreve (recupero vetro), che di fatto non ha operato: il vetro raccolto e selezionato viene ceduto in base a un prezzo frutto di una trattativa libera, alla Revet o ad altri impianti per il pronto al forno fuori di Toscana. Anche per il settore del vetro non ci sono preoccupazioni per l'assorbimento del materiale misto proveniente dalla raccolta differenziata, che viene utilizzato per la produzione di bottiglie verdi, con notevole risparmio di materie prime e soprattutto di energia. Le preoccupazioni piuttosto derivano dalla situazione di duopolio esistente a livello nazionale nel settore del vetro in merito alla effettiva possibilità di ottenere il corrispettivo che secondo la legge dovrebbe essere erogato alle aziende per il servizio di raccolta.

c) Frazione secca: ingombranti (ferro e legno, beni durevoli)

L'applicazione del decreto 22/97 ha

avuto fra le maggiori conseguenze quella della diffusione della raccolta degli ingombranti sia per appuntamento a piè di fabbricato sia presso le stazioni ecologiche. Di fatto si sono raggiunte le 79.000 tonnellate nel 2002, con enorme vantaggio rispetto alla diminuzione di discariche abusive e di presenza di suppellettili presso i cassonetti etc. I materiali ingombranti vengono divisi al momento del conferimento alla piattaforma di stoccaggio dell'azienda in legno, acciaio, beni durevoli e materiale non selezionabile.

Il ferro viene venduto normalmente a recuperatori che lo inviano alle fonderie, in alcuni casi insieme con le lattine a operatori connessi al Cna. Il ferro raccolto come ingombrante e riciclato nel 2002 ha raggiunto le 30.000 tonnellate. Il legno è ceduto a società che lo lavorano e lo trattano per utilizzarlo come materia prima per la fabbricazione di pannelli in truciolato. In Toscana è operante la società Axaff del gruppo Frati, con stabilimento in Lunigiana, che riceve il legno pretrattato (in sostanza triturato e deferrizzato) da una piattaforma; la cessione del legno avviene con un piccolo corrispettivo positivo per l'azienda di raccolta, in base a un accordo con il Consorzio Rilegno. In alternativa è possibile cedere il legno alla società Saviola, con stabilimenti a Mantova e a Magenta, con maggiori costi di trasporto, per cui viene richiesta la pressatura o la triturazione. Il legno da imballaggio (pallets, cassette) viene ceduto a fronte di un corrispettivo (dato dal Consorzio di filiera Rile-

gno) soltanto in poche realtà toscane, quelle più industrializzate come Prato e Piombino.

La quantità di legno complessivamente riciclata in Toscana dalle aziende Cispel nel 2002 è stata di 8.000 tonnellate.

I beni durevoli sono costituiti da frigoriferi, che necessitano di un trattamento particolare in quanto considerati rifiuti pericolosi, lavatrici e lavastoviglie, che comunque debbono essere bonificate per potere estrarre i materiali riciclabili come il ferro e altri metalli, e altri apparecchi elettrici o elettronici, oggetto di una recente direttiva della Ce. Per questi rifiuti è stata realizzata in Toscana una piattaforma apposita che effettua tutti i trattamenti necessari da una società mista (partecipata da Aamps): la Tred con stabilimento in Livorno. Nel 2002 sono stati avviati a trattamento (a titolo oneroso per le aziende) 20.000 tonnellate di beni durevoli.

Nota

La frazione organica viene trattata per la produzione di compost di qualità in otto impianti del sistema Cispel e in alcuni impianti privati. Lo sviluppo della commercializzazione del prodotto, un ammendante organico riconosciuto dalle normative sui fertilizzanti, è oggetto del più importante degli interventi varati con gli accordi di programma del 6/3/03 che sarà oggetto di un successivo articolo.



Una firma per i manager

Con il rinnovo del contratto per i dirigenti dei pubblici servizi si prefigura un modello fortemente innovativo, prevalentemente orientato a garantire il ruolo e lo status di questa figura professionale

Giuseppe Taddei
vicepresidente Federmanager

Il verbale di accordo, sottoscritto in data 7 maggio 2003 tra la Confservizi e la Federmanager per il rinnovo della sola parte economica del contratto, ha di fatto posto anche le premesse, a conclusione di una delicata trattativa, per una significativa innovazione del modello contrattuale e delle relazioni industriali in coerenza con la evoluzione della cultura d'impresa e del ruolo manageriale.

In aggiunta al rinnovo economico classico, con un aumento del minimo contrattuale correlato ai tassi inflattivi, le parti hanno infatti convenuto, in linea di principio e di reciproco impegno, che con il prossimo rinnovo, che sarà sia economico che normativo, verrà sviluppato un più moderno contratto, tendente più alla valorizzazione ed alla tutela dello status e della professionalità del dirigente che ad una revisione periodica dei minimi retributivi secondo i consueti canoni del Protocollo generale d'intesa del '93.

Le risorse destinabili ai rinnovi del ccnl dovranno pertanto essere dedicate

prevalentemente alla formazione continua, al riorientamento professionale, alle tutele integrative previdenziali ed assistenziali, a strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria.

Sul piano strettamente economico, invece, la dinamica retributiva, stante la peculiarità del rapporto dirigenziale, sarà sempre più stabilita a livello aziendale e verrà in larga misura autotutelata dalle capacità professionali del dirigente; al contratto collettivo nazionale competerà definire, ed aggiornare, un trattamento minimo complessivo di garanzia avente una funzione di soglia, al di sotto della quale non si può parlare di esercizio del ruolo dirigenziale. In sostanza è ormai in atto una positiva evoluzione delle relazioni industriali, da improntare a un modello culturale maggiormente partecipativo e collaborativo, caratterizzato dall'obiettivo primario della valorizzazione e sviluppo delle risorse umane, in particolare di quelle più qualificate, nell'interesse delle imprese, dei dirigenti e, più in generale, del sistema Paese. ●

Una società per azioni a totale capitale pubblico, con la successiva possibilità di individuare partner privati, gestirà il patrimonio abitativo di edilizia residenziale pubblica: è questa la scelta, innovativa e unica in tutta Italia, della Toscana

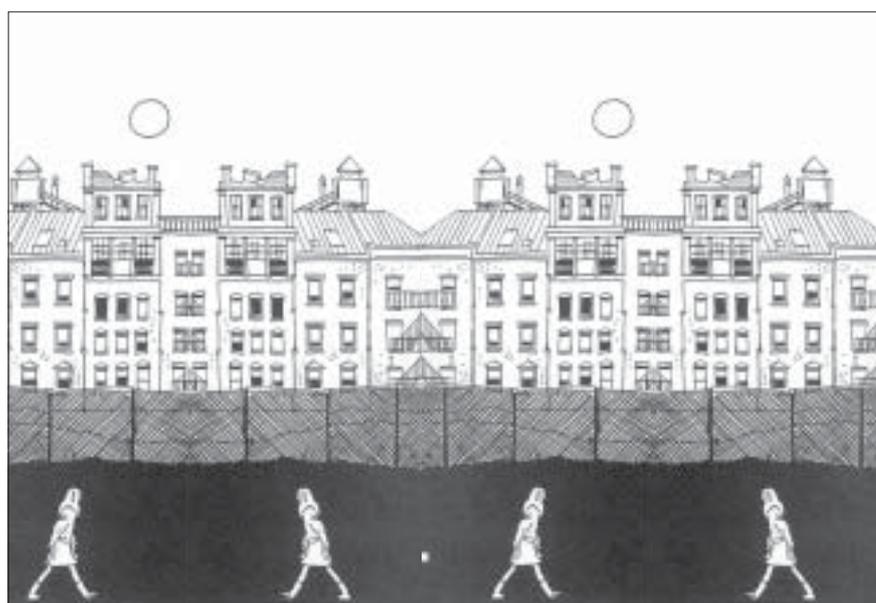
Massimiliano Frascino

Concluso il lungo periodo di discussione e approfondimento, la Toscana ha imboccato con decisione la strada della riforma delle ex Ater prevista dalla legge regionale 77/1998. Costituiti i Lode provinciali (Livello ottimale di esercizio), il percorso prevede ora la costituzione dei gestori unici del patrimonio abitativo di edilizia residenziale pubblica (Erp). I Comuni, che hanno in proprietà gli appartamenti Erp, infatti, non possono gestirli in forma singola, ma devono farlo tramite un soggetto terzo in forma associata, sulla base di bacini provinciali o sub provinciali (come nel caso della provincia di Firenze). La scelta innovativa

della Toscana – finora unica in Italia – è stata quella di procedere alla costituzione di società per azioni a totale capitale pubblico (con quote detenute dai Comuni), con la successiva possibilità di individuare partner privati che non potranno superare la soglia del 49% del capitale sociale.

Da questo punto di vista, in Toscana, a fare da apripista è stata Casa Spa, l'unica società di scopo per la gestione del patrimonio Erp già operativa dal marzo di quest'anno, dopo essere stata costituita nell'ottobre 2002 dal Comune di Firenze e da altri 32 Comuni del bacino sub provinciale, che comprende gli Enti locali dell'area metropolitana fiorentina,

La rivoluzione in casa



Una delle possibili strade che hanno i gestori unici per reperire risorse da destinare agli investimenti, è quella di acquisire commesse nella gestione dei patrimoni immobiliari non abitativi di Asl, Istituti previdenziali, o quelli abitativi dei proprietari privati

del Mugello e delle Val di Pesa e Val di Sieve. L'altra realtà prossima ad essere operativa, è il gestore unico della provincia di Prato, del quale i Comuni hanno già approvato lo statuto.

«Nella nostra regione – spiega Antonio Cardaci, responsabile Cispel Confservizi per le politiche di Erp, e amministratore straordinario dell'Ater di Prato – la riforma sta marciando nella giusta direzione. Piuttosto il problema di fondo rimane quello dell'atteggiamento del governo centrale, che, dopo il trasferimento delle competenze sull'edilizia residenziale pubblica alle Regioni, si è guardato bene dal trasferire anche risorse. Se escludiamo il Dm 21/2001, per la realizzazione in tutta Italia di 20.000 alloggi da affittare a canone calmierato, non ci sono altre risorse né a valere sulla legge 457/78, né provenienti dai fondi ex Gescal, bloccati ormai da quattro anni. L'unica possibilità di realizzare nuove case popolari, pertanto, è quella di reinvestire i proventi della vendita degli appartamenti pubblici; ma, in questo caso, si riesce a costruire una nuova unità abitativa ogni due o tre appartamenti venduti. In questo quadro, si consideri che nella sola Toscana c'è una richiesta ufficiale di circa 20.000 appartamenti di Erp, a fronte di un'utenza potenziale di almeno 60.000 famiglie con basso reddito».

Ciò detto – al di là della gestione oculata del patrimonio e degli introiti derivanti dalla riscossione dei canoni d'affitto – una delle possibili strade che hanno i gestori unici per reperire risorse da destinare agli investimenti, è quella di acquisire commesse nella gestione dei patrimoni immobiliari non abitativi di Asl, Istituti previdenziali, o quelli abitativi dei proprietari privati.

Ma cosa sta facendo in questo settore Casa Spa, primo gestore a debuttare sul mercato, che amministra ben

12.000 appartamenti di proprietà dei Comuni (11.800) e del Demanio (circa 200)?

«Il nostro primo obiettivo strategico – spiega l'ad di Casa Spa, Vincenzo Esposito – peraltro sancito dal contratto di servizio sottoscritto con i 33 Comuni, è quello della gestione del patrimonio edilizio secondo criteri di efficienza ed economicità. In questo senso, forti della massa critica di utenti che rappresentiamo, stiamo trattando con le società che operano nei vari settori dei servizi, dalla telefonia, ai servizi idrici e di distribuzione del metano, fino alle assicurazioni ed agli istituti di credito, con l'obiettivo di ottenere economie di scala e quindi risparmi. Per fare un esempio, se riusciremo ad ottenere un risparmio di 1 o 2 centesimi di euro per ogni metro cubo di metano consumato, avremmo ottenuto un buon risultato. Allo stesso tempo, contiamo di migliorare molto in termini di velocità e qualità le risposte che diamo agli inquilini: l'idea, tra l'altro, è quella di dare vita ad un call center, aperto tutti i giorni 24 ore su 24 (la notte sarà in funzione una segreteria telefonica), in grado di attivare squadre di pronto intervento per le manutenzioni urgenti. L'altro ambito d'intervento sul quale stiamo lavorando molto, riguarda l'eliminazione dei residui attivi non ancora spesi, che comunque ci sono, investendo in nuove costruzioni e opere di manutenzione del patrimonio».

Una volta raggiunti questi obiettivi minimi, Casa Spa potrebbe fare il passo successivo, candidandosi a gestire il patrimonio immobiliare non abitativo dei Comuni soci. Ma non solo. «In questo momento – continua Esposito – stiamo valutando l'ipotesi di entrare nel mercato delle gestioni condominiali private, sulla scorta del know how acquisito dalla nostra struttura tecnica». Dal punto di vista operativo Casa Spa,

opera in continuità con le precedenti Ater, utilizzando le professionalità delle strutture tecniche e gestionali. Una settantina di persone, alle quali si affiancano collaboratori e consulenti. «Come spa pubblica – spiega ancora l'ad – ci muoviamo nella logica della legge 109, e facciamo affidamento sul vasto patrimonio di rapporti con il mondo dell'impresa. La nuova forma societaria, d'altra parte, ci consente una notevole rapidità decisionale e gestionale».

Quanto al problema dei finanziamenti per realizzare nuovi appartamenti, fermo restando il fatto che il governo non considera il tema della casa come una priorità, «l'obiettivo più immediato, in coerenza con la scelta della Regione Toscana, è quello di spendere tutti i finanziamenti che non possiamo permetterci di lasciare inutilizzati, e di reinvestire i proventi della vendite degli immobili che i Comuni decidono di alienare, consapevoli che si vendono 2-2,5 unità abitative per realizzarne ex novo una. Quanto all'attività d'impresa – conclude Esposito – ci possiamo proporre come progettisti e/o stazione appaltante per opere pubbliche e non pubbliche, oppure acquisendo commesse per attività diverse, tecniche e di gestione, rispetto al patrimonio non Erp. D'altra parte, ad oggi, abbiamo ridotto al minimo l'incidenza delle spese di gestione della società. Il budget gestionale di Casa Spa, infatti, è già ora abbondantemente inferiore al 33% del monte canoni. Il contratto di servizi stipulato con i 33 comuni soci prevede un corrispettivo per l'attività gestionale svolta, pari a 25 € ad alloggio/mese, a fronte di un canone medio di 118 € ad alloggio/mese. Un'incidenza di appena il 21% sugli introiti da canone di locazione, a fronte della soglia storica del 33% degli ex Iacp, poi Ater».

È stata condotta, a cura di Cispel Toscana Formazione, una indagine conoscitiva, allo scopo di avere un panorama sullo stato delle aziende associate a Cispel Confservizi Toscana in merito allo sviluppo di sistemi di gestione per la qualità e ambientali e all'ottenimento delle relative certificazioni. L'indagine si è svolta attraverso un questionario inviato alle aziende per la compilazione. Hanno risposto al questionario 42 organizzazioni, così distribuite:

- 10 Tpl
- 2 multiservizi
- 14 di igiene ambientale
- 3 energia
- 3 servizio idrico
- 7 farmacie
- 3 edilizia residenziale pubblica

Poiché i questionari restituiti compilati dalle aziende sono casuali, in relazione a numero, tipologia e settore di appartenenza dell'azienda, è necessario sottolineare che i risultati dell'indagine non hanno rilevanza a fini statistici, ma hanno il solo obiettivo di fornire delle indicazioni di massima sul livello di implementazione dei Sistemi di gestione nella realtà delle aziende associate Cispel.

Relativamente alla qualità, 19 aziende, pari al 45% delle aziende coinvolte, hanno raggiunto una certificazione Iso 9000 e 15 aziende, pari al 36% del campione, hanno avviato lo sviluppo del Sq. Relativamente all'ambiente, tre aziende, pari al 12% del campione, hanno raggiunto una certificazione Iso 14001

e cinque aziende, pari al 36% del campione, hanno avviato lo sviluppo del sistema di gestione ambientale. Una sola azienda ha conseguito, oltre alla certificazione Iso 14001, anche la registrazione Emas.

Resta infine da notare che sette delle 10 aziende appartenenti al settore del Tpl, hanno avviato il processo di implementazione del Sistema di responsabilità sociale Sa 8000.

I risultati ottenuti sul tema certificazione confermano il trend crescente delle Aziende aderenti a Cispel Confservizi Toscana, in linea con i processi di certificazione in atto in ambito Confservizi nazionale e, più in generale, in tutte le Aziende di servizi, a dimostrazione di una maggiore attenzione posta ai sistemi vigenti di regolazione della qualità e di gestione ambientale.

Per favorire il confronto dei dati, a seguire si riportano le tabelle riassuntive dell'indagine effettuata nell'ambito dell'Osservatorio Qualità Confservizi su rilevazione dell'anno 2001.

Con riferimento alla Certificazione ambientale nell'indagine Confservizi sono 31 le aziende certificate Iso 14001 (di cui 17 multiservizio, sei igiene ambientale e cinque dei trasporti, pari al 14,4% del campione. Inoltre 27 aziende hanno in corso la certificazione ambientale (12,6%).

Il Regolamento Emas è stato invece adottato da sette aziende (quattro multiservizio, due igiene ambientale e una servizio idrico) ed è prevista la sua adozione da parte di altre otto aziende (metà delle quali appartengono al settore dell'igiene ambientale). ●

Una panoramica sulle scelte delle aziende Cispel Confservizi in materia di gestione ambientale e responsabilità sociale

Alessandro Degli Innocenti
consulente Cispel Toscana Formazione

La misura della qualità

Sistema di Gestione Qualità e Certificazione Iso 9000

Aziende aderenti Cispel Confservizi Toscana (risultati al marzo 2003)

Settore	n. aziende	certificate	%	in corso	%
Tpl	10	7	70	3	30
Multiservizi	2	0	0	2	100
Igiene ambientale	14	7	50	6	43
Gas ed energia	3	1	33	2	67
Servizio idrico	3	2	67	0	0
Farmacie	7	0	0	1	14
Edilizia residenziale pubblica	3	2	67	1	33
Totale aziende	42	19	45	15	36

Sistema di Gestione Ambientale e Certificazione Iso 14001

Aziende aderenti Cispel Confservizi Toscana (risultati al marzo 2003)

Settore	n. aziende	certificate	%	in corso	%
Tpl	10	2	20	2	20
Multiservizi	2	0	0	0	0
Igiene urbana	14	3	21	5	36
Energia	3	0	0	0	0
Servizio idrico	3	0	0	2	67
Farmacie	7	0	0	0	0
Edilizia residenziale pubblica	3	0	0	0	0
Totale aziende	42	5	12	11	26

Sistema di Gestione Qualità e Certificazione Iso 9000

Risultato generale

Fonte: Elaborazione Nomisma 2003 su dati Confservizi (risultati al 2001)

Settore	n. aziende	certificate	%	in corso	%
Tpl	41	22	53,7	15	36,6
Multiservizi	63	39	61,9	12	19,0
Igiene ambientale	36	7	19,4	10	27,8
Energia	11	3	27,3	4	36,4
Servizio idrico	32	8	25,0	12	37,5
Farmacie	22	1	4,5	2	9,1
Totale aziende	205	80	39,0	55	26,8

Sistema di Gestione Qualità e Certificazione Iso 9000

Risultato per area geografica

Fonte: Elaborazione Nomisma 2003 su dati Confservizi (risultati al 2001)

Settore	n. aziende	certificate	%	in corso	%
Nord Ovest	78	34	43,6	14	17,9
Nord Est	57	30	52,6	15	26,3
Centro	37	14	37,8	12	32,4
Sud e Isole	33	2	6,1	14	42,4
Totale aziende	205	80	39,0	55	26,8

I risultati ottenuti sul tema certificazione confermano il trend crescente delle aziende aderenti a Cispel Confservizi Toscana, in linea con i processi di certificazione in atto in ambito Confservizi nazionale e in tutte le aziende di servizi



Il gioco dell'acqua

Acea, Ondeo, Caltagirone e Banca Mps entrano come soci privati di minoranza nella municipalizzata toscana che gestisce il servizio idrico integrato più vasto della Regione

Lorenzo Perra

Ricerca e sviluppo

Cispel Confservizi Toscana

Con la procedura di gara per la cessione del 40% di Publiacqua si consolida il lungo iter avviato dai sei Aato della Regione Toscana per l'affidamento delle gestioni del servizio idrico integrato.

Dopo la gara esperita dall'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale n.4, Alto Valdarno, e quella degli Aato 2 e 6, Acea, Ondeo, Caltagirone e Banca Mps entrano quindi come socio privato di minoranza nella municipalizzata toscana che gestisce il servizio idrico integrato più vasto della Regione: l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, con un fatturato di oltre 104 milioni di euro e 92 milioni di metri cubi di acqua consumata. L'ambito territoriale 3 Medio Valdarno, composto da 50 Comuni popolati da 1.200.000 abitanti,

dispone di una rete idrica di oltre 4.000 chilometri e 3.000 chilometri di fognatura su un territorio di 2.857,58 chilometri quadrati. L'aggiudicazione degli acquedotti di Firenze consente ad Acea di rafforzare la sua presenza in Toscana, dove complessivamente serve ora 2,3 milioni di abitanti, comprese le province di Siena, Grosseto e Pisa. La procedura di gara seguita nell'Aato n. 3 Medio Valdarno, è risultata essere particolarmente complessa, sebbene conforme alle altre esperienze sin qui realizzate in Toscana.

L'oggetto di gara

Oggetto della procedura di gara è stata la selezione di un socio privato di minoranza di Publiacqua spa (società a prevalente capitale pubblico locale,



“In seguito all’esplicito voto tecnico, col quale erasi stabilito che solamente le sorgenti del Serino avrebbero potuto dare alla città di Napoli le acque copiose e della forza ascendente di cui abbisognava, il Consiglio Comunale nella seduta dell’8 aprile 1871 deliberava di concedere la condotta delle acque di Serino alla Società di Credito Provinciale e Comunale ed alla Società Anonima Romana di costruzioni. Essendo stata negata dalla Prefettura l’autorizzazione a procedere alla stipulazione del contratto a mezzo di trattativa privata, il Consiglio Comunale nelle sedute del 13 e 14 gennaio 1872 approvava un capitolato in base all’offerta presentata dalle suaccennate Società, colla clausola però che l’aggiudicazione dell’appalto dovesse seguire col mezzo dell’asta pubblica a schede segrete.”

(L’Economista, 25 maggio 1884, Anno XI, Volume XV, N. 525)

gestore unico di ambito) per una quota pari al 40% del capitale sociale. Il soggetto selezionato ad esito della procedura di gara in questione avrebbe dovuto entrare nel capitale sociale di Publiacqua spa attraverso la sottoscrizione di un aumento di capitale ad esso riservato con esclusione del diritto di opzione spettante agli attuali soci.

Il banditore

In ottemperanza a quanto previsto dall’accordo di programma fra i Comuni dell’Aato 3 dell’aprile del 2001, il Comune di Firenze è stato individuato quale soggetto capofila, incaricato dell’espletamento della procedura ad evidenza pubblica per la selezione e scelta del socio privato di minoranza da inserire nella spa Publiacqua.

Il disciplinare di gara

La gara per la selezione del partner privato è stata suddivisa in sei fasi, distinte e consequenziali tra di loro:

- a) preselezione;
- b) accesso al data room;
- c) presentazione dell’offerta;
- d) valutazione delle offerte;
- e) eventuali miglioramenti competitivi;
- f) aggiudicazione,
- g) criteri di valutazione dell’offerta

Nel disciplinare di gara si affermava che nella lettera di invito (inviata dal banditore ai soggetti ammessi alle fasi successive alla preselezione) avrebbe dovuto essere contenuta la disciplina delle modalità di presentazione dell’offerta che si sarebbe dovuta articolare in un’offerta tecnica e in un

offerta economica. L’aggiudicazione avrebbe dovuto quindi fondarsi sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, attribuendo un peso dell’80% all’offerta economica e del 20% a quella tecnica. Conclusasi la fase di aggiudicazione si apre adesso l’analisi del controllo: rispetto alla gara per l’affidamento del servizio, la selezione mediante gara del socio privato di minoranza di una società per azioni mista a prevalente capitale pubblico locale si differenzia essenzialmente in relazione ai livelli di controllo; infatti, oltre all’usuale necessità di monitoraggio dell’ente concedente sull’attività dell’impresa concessionaria, si hanno ulteriori livelli di controllo intercorrenti tra i diversi soci pubblici e tra loro e il socio privato. ●

I recenti orientamenti giurisprudenziali per l'affidamento dei servizi pubblici locali

Riccardo Farnetani

avvocato

Nota a Consiglio di Stato sez. V, 6 Maggio 2003 n. 2380 (Pres. Elefante, Est. Deodato), e Tar Marche 30 Aprile 2003 n. 246 (Pres. Amoroso, Est. Ranalli)

Le più recenti pronunce giurisprudenziali in materia di servizi pubblici locali dimostrano lo stato di incertezza che regna in questa materia, con gravi difficoltà per gli operatori del settore. Stato di incertezza al quale deve porre rimedio il legislatore

Le due recenti sentenze in esame hanno deciso ricorsi proposti avverso deliberazioni comunali di affidamento di servizi pubblici locali a società partecipate dai Comuni stessi, giungendo alle stesse conclusioni, ma con argomentazioni non sempre coerenti, ed anzi sotto certi aspetti contraddittorie. Il Consiglio di Stato (sez. V n. 2380/2003) ha infatti affermato l'illegittimità dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti deliberata da un Comune nell'anno 2002 a favore di una società partecipata dallo stesso Co-

mune. Afferma infatti il Consiglio di Stato che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art.35 l.n.448/2001, esiste ormai un'unica forma di gestione cui i Comuni possono ricorrere per i servizi pubblici di carattere industriale, e cioè l'affidamento con gara a società di capitali, per cui l'ordinamento giuridico non consente più gli affidamenti diretti a società controllate dai Comuni. Il Consiglio di Stato giunge a tale conclusione sul presupposto che il nuovo regime è già operante nonostante che la legge demandi ad un regolamento di futura emanazione la distinzione tra servizi di carattere industriale e servizi di carattere non industriale. Secondo il Consiglio di Stato, la mancata emanazione del regolamento non esclude affatto la diretta ed immediata operatività del nuovo regi-

Il senso della legge



me, perché spetta all'interprete valutare se il servizio è di carattere industriale o meno. Nel caso del servizio di gestione dei rifiuti, afferma il Consiglio di Stato trattarsi senz'altro di servizio a carattere industriale, stante l'organizzazione di mezzi, persone e capitali necessaria, e la complessità della gestione.

La seconda sentenza in esame è stata pubblicata dal Tar Marche pochi giorni prima (n.246 del 30.4.2003), e conclude anch'essa per l'illegittimità dell'affidamento di servizi (questa volta idrico e gas) da parte di un Comune ad una società da esso controllata, ma perviene a questa conclusione sulla base di premesse contrastan-

ti con quelle sopra illustrate, affermate dal Consiglio di Stato.

Secondo il Tar Marche, in mancanza del regolamento previsto dall'art.35 l.n.448\2001 non sarebbe ancora operante il nuovo regime introdotto da tale disposizione, per cui gli enti locali non sarebbero tenuti ad affidare con gara i servizi pubblici locali.

Inoltre, secondo il Tar Marche, gli enti locali neppure possono più affidare i propri servizi pubblici a società da essi controllate, perché tale forma di gestione non esiste più, dal momento che era prevista dall'art. 113 del D.Lgs. n.267\2000, ormai abrogato dallo stesso art. 35 l.n.448\2001. Ne segue che, allo stato attuale, l'unica modalità di gestione dei servizi pubblici locali consentita dalla legge è quella della prosecuzione delle gestioni esistenti, senza possibilità per gli enti locali di organizzare diversamente i loro servizi.

Sempre secondo il giudice amministrativo marchigiano, può semmai fare eccezione, ma temporaneamente, l'art.35 comma 5 della l.n.448\2001 che, limitatamente ai servizi idrici, consente alle Autorità di Abito Territoriale Ottimale di affidare il servizio idrico integrato a società partecipate unica-

mente dagli enti locali facenti parte dell'ambito.

Pure essendo condivisibili le conclusioni cui è pervenuto il Tar Marche, molto più discutibili sono i passaggi logici che hanno condotto ad esse il giudice marchigiano, dal momento che, se così fosse, ne discenderebbe un vero e proprio "congelamento" dei servizi pubblici locali in attesa della emanazione del regolamento, che, a distanza di un anno e mezzo, ancora non esiste. Più corretto e logico è invece il ragionamento del Consiglio di Stato che, anche in assenza del regolamento, afferma l'immediata vigenza del nuovo regime, e perciò anche l'obbligo di affidare con gara i servizi pubblici locali, demandando agli operatori la valutazione della natura industriale o meno del singolo servizio.

Secondo l'impostazione del Consiglio di Stato:

- i Comuni non possono più disporre affidamenti diretti (la facoltà prevista per il servizio idrico integrato era temporanea, ed è scaduta il 30 giugno u.s.);
- le gestioni in economia debbono in ogni caso cessare;

- gli enti locali debbono espletare le gare per l'affidamento dei servizi pubblici locali.

Sono fatte salve eventuali discipline di settore che prevedano forme di gestione diverse ed incompatibili con quelle del D.Lgs. n.267\2000 e con l'art.35 l.n.448\2001. Il Consiglio di Stato infatti afferma a questo riguardo la prevalenza delle normative di settore.

Incompatibilità che lo stesso Consiglio di Stato ha ritenuto non sussistere per il servizio di gestione dei rifiuti, dal momento che il D.Lgs. n.22\1997 richiama espressamente le forme di gestione dei servizi pubblici locali previste dal D.Lgs. .267\2000.

Lo stesso dicasi per i servizi idrici, la distribuzione del gas, e per i trasporti, dal momento che tutte le relative normative di settore contengono un analogo richiamo alle forme di gestione dei servizi pubblici locali contenute nel Tuel. Semmai qualche problema operativo può porsi per il regime transitorio, dovendo in primo luogo trovare applicazione i regimi transitori previsti dalle leggi di settore, e soltanto in seconda battuta quello previsto dall'art.35 comma 2 dello stesso art.35 l.n.448\2001. ●



Nel comune del Molise, dopo il terribile terremoto del 2002, è cominciata la ricostruzione grazie al villaggio di casette progettato da Techset

Massimiliano Frascino

Cispel Confservizi e Regione Toscana hanno individuato nella protezione civile uno dei settori rispetto ai quali sviluppare progetti strategici comuni, investendo in ricerca applicata. Ne è un esempio concreto il progetto Clea (case in legno per emergenze abitative), prima esperienza italiana maturata in ambito pubblico per lo studio, la progettazione e la realizzazione in serie di un'unità abitativa da utilizzare in caso di emergenza.

Il progetto Clea – al quale hanno partecipato Regione Toscana, Cnr, l'Istituto per la ricerca sul legno (Irl) ed Arsia – è stato coordinato da Techset Srl, la società di scopo costituita da Cispel Toscana per sviluppare servizi e tecnologie d'intervento per la protezione civile. I nuovi moduli abitativi in legno frutto del progetto Clea, hanno debuttato recentemente nel comune di Bonefro, in Molise, dove a metà giugno Techset ha

provveduto ad installare un piccolo villaggio in grado di ospitare 61 famiglie, sfollate in conseguenza del terremoto che ha colpito quell'area alla fine dello scorso inverno.

«Il progetto Clea – spiega Bruno Serena, direttore di Techset – è nato tre anni fa, in conseguenza dell'esperienza maturata dalla Regione Toscana nell'assistenza prestata ad Umbria e Marche, colpite dal terremoto del 1997. Di fatto si tratta del primo programma d'intervento interamente maturato e progettato, da istituzioni e società pubbliche. Finora, infatti, nei casi di emergenza ci si rivolgeva ad aziende private che generalmente fornivano containers metallici progettati per altri scopi e adattati alle esigenze di protezione civile. Sul campo, però, abbiamo verificato che i container si sono rilevati invivibili per le famiglie, soprattutto se costrette a lunghi periodi di permanenza in queste strutture. Per questo abbiamo pensato di utilizzare un materiale come il legno, più duttile in termini costruttivi ed accogliente in termini di vivibilità».

Il villaggio di Bonefro è stato progettato e realizzato a tempo di record. La Regione Toscana aveva scelto quel comune per un gemellaggio di solidarietà, successivamente alla collaborazione offerta al Dipartimento nazionale della protezione civile, subito dopo il terremoto. Grazie alla possibilità di gestire direttamente le risorse del Fondo nazionale per le emergenze da parte dei sindaci, sono state immediatamente coperte le spese per la costruzione del

Bonefro rinasce dal legno



villaggio, che è stato realizzato secondo lo schema tipico dei piccoli centri urbani: con una piazza, una scuola e dei centri di aggregazione sociale per giovani ed anziani, oltre naturalmente ai servizi più tradizionali.

Da un punto di vista strutturale, le casette del progetto Clea sono realizzate completamente in legno, sono predisposte per un rapido montaggio e smontaggio, hanno centraline autonome per il riscaldamento ed hanno un elevato grado di abitabilità, ivi compresa l'accessibilità per le persone disabili ed anziane. Tre sono poi le soluzioni standard predisposte: per ospitare una famiglia monoparentale o una coppia di anziani; per una famiglia di 3-4 persone e per una famiglia di grandi dimensioni. Le strutture, comunque, sono adattabili anche per accogliere centri sociali, scuole e uffici pubblici.

Techset, inoltre, è in grado di proporre un servizio 'chiavi in mano', con la progettazione e la realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione, comprensive di sottoservizi e pubblica illuminazione. Per attrezzare le aree e montare le casette in legno, infine, Techset si avvale di un pool di aziende partner, tutte toscane, che operano nei comparti di legno, carpenteria metallica e impiantistica.

L'esperienza di Bonefro, d'altra parte, è stata molto apprezzata, tant'è che nel comune di Montagano, sempre in Molise, si sta realizzando un villaggio per 15 famiglie, mentre il comune di Montorio si è fatto avanti per avere una struttura, ed è stato già montato un centro sociale finanziato dall'Anpas nazionale nel comune di Collotorto.

«Sulla scorta dell'esperienza maturata – conclude Serena – stiamo lavorando con la Regione Toscana per dare vita ad un servizio di pronto impiego. L'idea è quella di realizzare e custodire in deposito qualche decina di case smontate, pronte ad essere trasferite per far fronte a situazioni di emergenza abitativa. Tutto ciò, accompagnato dal servizio fornito dalle squadre di pronto intervento di Techset, formate da montatori ed esperti nell'installazione di reti tecnologiche per le urbanizzazioni. Detto in sintesi, si tratta di un'organizzazione stabile e professionale in grado di intervenire in tempi rapidissimi in qualunque situazione d'emergenza».

Il villaggio di Bonefro è stato progettato e realizzato a tempo di record. La Regione Toscana aveva scelto quel comune per un gemellaggio di solidarietà, successivamente alla collaborazione offerta al Dipartimento nazionale della protezione civile, subito dopo il terremoto



Il “braccio operativo” di Cispel Confservizi

Techset srl è una società di scopo costituita da Cispel Toscana come braccio operativo per gli interventi di protezione civile in situazioni di emergenza. Della società sono attualmente socie, oltre a Cispel, otto delle principali aziende regionali di servizi: Arrr, Quadrifoglio spa, Publiservizi spa (Firenze), Asm spa (Prato), Asa spa (Livorno), Vea spa (Pietrasanta), Idrosea srl (Viareggio) e Aisa spa (Arezzo). La società opera attraverso quattro rami d'azienda: servizi per le emergenze; coordinamento delle attività di protezione civile; servizi logistici; progettazione e sviluppo di servizi e tecnologie emergenziali. Presidente è Antonio Marrucci; direttore Bruno Serena.

Su e giù per Piazza Affari

Un breve sguardo sugli ultimi anni borsistici delle ex municipalizzate

Marco Brocchi

L'ingresso in Piazza Affari a fine anni '90 delle aziende, come Snam rete Gas o l'ex municipalizzata Aem di Milano, ha avuto il merito di sollecitare le analisi finanziarie ad affinare nuovi strumenti. Si sono dovuti costruire indici di riferimento diversi, con la creazione ex novo del settore delle *utilities* che fino ad allora non aveva un peso percentuale significativo sul totale del mercato. A parte la privatizzazione del colosso Eni in quattro *tranche* di stock azionari, che ha portato ottimi risultati (è il miglior titolo di Piazza Affari con 54.309 mln di euro di capitalizzazione e un beta prospettico dello 0,73¹) e recentemente del titolo Enel, le "piccole" aziende ex municipalizzate se la sono cavata in modo alterno: prendiamo ad esempio i titoli Aem di Milano, Acegas, Aem Torino, Acsm, Meta e Acea, ne riassumiamo in tabella i loro rendimenti e la percentuale di variazione del prezzo rispetto a quando il titolo è stato quotato, e rapportiamo il prezzo dell'azione all'utile netto registrato nell'anno passato. Chiaramente molti di questi titoli, tranne l'Aem di Milano, che è il titolo di più remota quotazione e quindi il più consolidato

presso gli investitori, hanno risentito della crisi dell'11 settembre e dei vari shock petroliferi susseguitesesi dal 2001 ad oggi. Tuttavia tutti e sei i titoli in esame presentano un buon rapporto tra il prezzo dell'azione e l'utile netto registrato nel 2002: ciò significa che in uno sguardo di lungo periodo alle aziende ex municipalizzate è comunque convenuto immettersi nel mercato.

Un problema che vale la pena di segnalare, in prospettiva, e che potrebbe pesare sulla possibilità per il comparto di porsi come settore anticiclico, è che ad oggi non esistono, tranne che per il titolo Eni, prodotti derivati per coprirsi dai vari rischi di mercato.

Infine, per finire la nostra panoramica, possiamo confrontare due indici di mercato di riferimento, il Mib30, che ha in paniere i rendimenti dei migliori 30 titoli quotati alla nostra Borsa, e l'indice Eurostoxx Utilities, indice specialistico di settore (in Italia non esiste ancora un indice specialistico di questo settore). Notiamo che ad un calo del Mib30 Italiano, a livello europeo il settore ha mostrato di saper mantenere inalterate le sue quotazioni. È quindi ipotizzabile che anche in Italia un aumento del peso percentuale del settore potrebbe contribuire ad una stabilizzazione complessiva dell'intero listino. ●

¹ Beta: indice che in borsa misura la correlazione statistica che esiste tra quel titolo e gli altri del portafoglio di mercato.



Titolo	Prezzo riferimento (euro)	Data prima quotazione	Prezzo collocamento	Var. % dal prezzo di collocamento	Prezzo/Utile 2002
Acea	4.119	16/07/1999	8.950	-53.98	15.15(2003)
Acegas	4.847	28/02/2001	10.5	-53.84	16.30
Acsm	1.516	27/10/1999	1.94	-21.86	n.d.
Aem	1.291	22/07/1998	0.840	-53.73	21.44
Aem To	1.178	01/12/2000	2.52	-53.30	12.30
Meta	1.810	28/03/2003	1.9580	-7.18	n.d.

Fonte: ilSole24ore

Prima di affrontare il tema degli strumenti fiscali per coloro che scelgono l'investimento in cultura, occorre sottolineare un aspetto cruciale: fino a quando le istituzioni e le categorie professionali non cominceranno a credere che tutto il tessuto imprenditoriale (industriali, artigiani, commercianti, ...) insieme ai privati cittadini è chiamato alla tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico artistico architettonico e ambientale del nostro paese, i titolari di detto patrimonio rimarranno soli nello svolgere tale compito, con l'unico supporto delle Fondazioni bancarie e dei grandi gruppi industriali, finanziari e assicurativi.

In realtà, è più che mai opportuno un coinvolgimento dal basso, da parte delle piccole e medie imprese, fortemente radicate sul territorio, che nonostante le ancora innegabili difficoltà nell'inserire la cultura nella loro *mission* aziendale, avvertono però l'esigenza di contribuire – ottenendo un conseguente naturale ritorno in termini di visibilità ed immagine – sia a valorizzare il patrimonio del museo diffuso che è l'Italia, sia ad intraprendere strategie di comunicazione culturale, fino alla creazione di musei aziendali.

L'economia dell'arte, come ambito di specializzazione, a fianco dell'indagine relativa al governo dei beni culturali, non può trascurare l'analisi della variabile fiscale legata al mecenatismo imprenditoriale e privato. Il ponte in costruzione fra il mondo imprenditoriale e quello artistico rappresenta un passo fondante nella catena del valore e va inteso anche come strumento in-

novativo di sviluppo economico e sociale.

Lo scorso anno il *Premio Guggenheim Impresa&Cultura*, promosso per iniziativa di *Intrapresae* Collezione Guggenheim, d'intesa con numerose istituzioni pubbliche e private e con il patrocinio del Ministero per i beni e le attività culturali, ha tagliato il traguardo dei cinque anni di attività con oltre 300 imprese italiane che hanno aderito: un segnale attendibile, dunque, di quanto vada crescendo la capacità dei privati di puntare sulla cultura come investimento.

Ritornando agli aspetti tecnici, gli strumenti a disposizione dell'impresa sono i seguenti: erogazioni liberali e sponsorizzazioni culturali.

Prima di passare all'analisi delle singole fattispecie, è opportuno spiegarne la differenza, in quanto le erogazioni liberali appartengono alla categoria dei cosiddetti "oneri di utilità sociale" disciplinati ai fini imposte dirette dall'art. 65 Dpr 917/86 (Tuir), comma 2, neutri sotto il profilo Iva, nel senso che non rilevano a nessun titolo, trattandosi di liberalità in denaro, mentre le sponsorizzazioni culturali, suddivise in spese di pubblicità e spese di rappresentanza, sono regolate dall'art. 74 del detto Dpr, comma 2, e rappresentano costi di competenza nella gestione d'impresa.

Le erogazioni liberali

Le erogazioni liberali più significative relative alla cultura sono la lettera *c-quater* (erogazioni per l'acquisto, manutenzione e restauro dei beni cosiddetti "vincolati" e per l'organizzazione

Tutte le agevolazioni per le imprese che decidono di avere un ruolo nella valorizzazione del patrimonio artistico

Irene Sanesi

Commissione economia dell'arte del Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti

La cultura come investimento

di mostre di rilevante interesse) e la lettera *c-nonies* (erogazioni finalizzate alla realizzazione di "programmi culturali", quest'ultime introdotte con l'art. 38 della Legge 342/2000 in vigore dal 1°/1/2001). Le succitate erogazioni liberali sono interamente deducibili dal reddito d'impresa da calcolarsi ai fini Irpeg per le società di capitali e ai fini Irpef per le società di persone e gli imprenditori individuali, se pagate. Vale quindi il criterio di cassa.

Troviamo poi nel corpo dell'articolo 65, comma 2, altre tipologie di erogazioni, deducibili, però, nel limite del 2% del reddito d'impresa dichiarato, per esempio quelle per lo spettacolo e quelle a favore di onlus (la cui attività, nel nostro caso, sia sempre ricompresa nell'alveo culturale).

Stante la possibilità per le imprese di ottenere un vantaggio fiscale rilevante, sia alla lettera *c-quater* che alla lettera *c-nonies*, il legislatore ha posto alcuni vincoli di natura:

- oggettiva, in quanto individua gli interventi di conservazione e promozione del patrimonio che si vogliono incentivare;
- soggettiva, con riferimento ai soggetti beneficiari, tutti senza scopo di lucro e obbligatoriamente riconducibili ad un apposito elenco ministeriale;
- procedurale, poiché vengono indicate le modalità e gli obblighi informativi.

L'introduzione della lettera *c-nonies* relativa ai c.d. "programmi culturali". Il lettore accorto avrà notato che, con tale locuzione, si è voluto dare risalto sia ai cambiamenti in atto nel settore culturale, vieppiù sollecitato dall'introduzione di tecnologie e informatizzazioni (si pensi al progetto presentato in premessa: probabilmente un tale intervento non sarebbe stato possibile fino a ieri attraverso lo strumento fiscale delle erogazioni), sia alla crescente vocazione da parte degli operatori di settore di dimostrare capacità progettuali e gestionali attivabili secondo una prospettiva di *outsourcing*.

Il secondo aspetto, invece, ha natura particolare ed è relativo alla responsabilità a cui sono chiamati i gestori del patrimonio culturale in termini di rendi-

contazione delle erogazioni ricevute, con il riguardo che il tetto stabilito annualmente dal Ministero non superi l'importo prefissato (270 miliardi di lire per il 2001), pena una retrocessione all'Erario pari al 37% della differenza, effetto distorsivo sia nella sostanza, è ovvio, sia nella forma, tenuto conto che per l'anno 2001 l'imposta Irpeg è passata dal 37% al 36%!

Sponsorizzazioni culturali

Come abbiamo evidenziato sopra, le sponsorizzazioni culturali possono essere ricondotte alle spese di pubblicità o alle spese di rappresentanza. La differenza fra le due tipologie di spesa è rilevante in quanto:

- le spese di pubblicità sono interamente deducibili nell'esercizio di sostenimento o in cinque esercizi per quote costanti;
- le spese di rappresentanza sono deducibili per 1/3 in cinque esercizi.

La distinzione fatta a titolo di inquadramento generale afferente le Imposte dirette, diventa ancor più stringente se chiamiamo in causa l'Imposta sul valore aggiunto:

- le spese di pubblicità hanno Iva detraibile;
- le spese di rappresentanza hanno Iva indetraibile.

Dunque, anche le sponsorizzazioni culturali, in funzione di una serie di variabili (contenuti, soggetto beneficiario, contesto di riferimento,...) possono essere – o meno – classificate fra le spese di pubblicità o fra le spese di rappresentanza.

Si evince quindi con facilità la portata del precedente assunto: soltanto se saremo in grado di ben inquadrare le due diverse tipologie di costi potremo "indirizzare" l'"investimento" in cultura verso le spese di pubblicità (ammesso che ne sussistano i requisiti), godendo così dei vantaggi fiscali ad esse riservati. Ma entriamo nel dettaglio.

Per spese di rappresentanza si intendono tutti quei costi sostenuti dall'impresa per offrire al pubblico una immagine positiva di se stessa e della propria attività in termini di floridezza e efficienza. A queste caratteristiche si aggiunge di norma quella della loro

“gratuità”, cioè della mancanza di un corrispettivo o di una specifica controprestazione da parte dei destinatari, in altre parole di un obbligo di *dare* o *facere* sempre a carico dei destinatari. Ulteriori elementi possono essere desunti dalla R.M. 17/9/1998 N. 148/E, secondo la quale mentre con la pubblicità si porta a conoscenza della generalità dei consumatori l’offerta del prodotto, stimolando la formazione o l’intensificazione della domanda (e quindi, reclamizzandolo), con le spese di rappresentanza viene offerta al pubblico un’immagine positiva dell’impresa e della sua attività in termini di organizzazione e di efficienza.

Sono, ancora, spese di pubblicità quelle in presenza di un contratto sinallagmatico tra due parti e di un conseguente corrispettivo per la prestazione. Seppure una dottrina minoritaria riconduca le spese di sponsorizzazione nella classe di quelle di rappresentanza, autorevoli interpretazioni giurisprudenziali e ministeriali hanno da tempo riconosciuto la natura pubblicitaria delle sponsorizzazioni.

Con la Risoluzione n. 137/E del 8/9/2000 e la Risoluzione n. 316/E del 2/10/2002 il Ministero si è pronunciato offrendo importanti chiarimenti sulla sinergia *Impresa&Cultura* definendola “pubblicità sociale” e riconoscendole la natura pubblicitaria nella misura in cui il rapporto fra lo sponsor e lo sponsee sia appunto basato su una reciproca prestazione/controprestazione derivante da accordi contrattuali.

Recita testualmente il Ministero: «...nella moderna economia assistiamo quotidianamente ad un continuo mutamento delle tecniche di volta in volta utilizzate dalle apposite organizzazioni di marketing, per cui le campagne pubblicitarie sono sempre più rivolte non tanto a reclamizzare il prodotto come tale, quanto a far sì che l’impresa venga percepita come un elemento indispensabile allo sviluppo della comunità socio-politica in cui è inserita»: viene così riconosciuta natura pubblicitaria non solo a quelle operazioni miranti a comunicare la qualità del prodotto e/o servizio, ma anche a quelle motivate dal cosiddetto “cause related marketing” cioè dall’obiettivo di far percepire «...l’impresa come elemento

indispensabile...». In particolare, le spese di sponsorizzazione sono connesse ad un contratto atipico, a forma libera, di natura patrimoniale e a prestazioni corrispettive (sinallagmatico) che statuisce la base di un rapporto secondo il quale lo sponsorizzato (o sponsee, il Museo, per esempio) si obbliga a consentire ad altri (lo sponsor, l’azienda) l’uso della propria immagine pubblica e del proprio nome per promuovere un marchio, prodotto o servizio. Le clausole contrattuali dovranno prevedere lo scopo che le parti si prefiggono, gli obblighi e le reciproche prestazioni.

Se, dunque, l’imprenditore-mecenate decide di non scegliere la strada delle erogazioni liberali per promuovere e/o sostenere iniziative legate alla conservazione e valorizzazione del patrimonio o di programmi culturali, l’alternativa è rappresentata dalle sponsorizzazioni culturali. Diversamente dalle erogazioni, la sponsorizzazione può essere incentivante:

- dal punto di vista fiscale in quanto (come le erogazioni) interamente deducibile non solo dall’imposta Irpeg, ma anche dall’imposta Irap;
- sotto il profilo di visibilità e di immagine, poiché con il contratto verranno previste le modalità di utilizzo del nome dell’azienda nell’ambito dell’evento sponsorizzato;

- in quanto può delinearsi sia come finanziamento, ma anche come fornitura tecnica (di beni e/o servizi) in natura.

Insieme infatti alle sponsorizzazioni finanziarie, troviamo quelle tecniche, con le quali lo sponsor diventa fornitore (più o meno esclusivo) dello sponsee, obbligandosi a fornirgli, al posto di denaro, prodotti e/o servizi secondo le sue esigenze o in funzione dell’attività (produttiva e/o di servizi) svolta dallo sponsor stesso. Di fatto, i criteri di formazione del contratto non cambiano; semplicemente, al posto della somma di denaro, vengono corrisposti dallo sponsor beni e/o servizi.

In linea generale, è buona regola inquadrare, di volta in volta, la fattispecie specifica, secondo lo schema che segue:

- valutare lo scopo e i contenuti della sponsorizzazione;
- valutare gli obblighi reciproci (che poi dovranno essere esplicitati nel contratto) da cui conseguiranno gli estremi della fornitura di denaro o di beni/servizi;
- stendere il contratto contenente le clausole secondo i punti che precedono;
- inquadrare il profilo fiscale dell’operazione, sia ai fini Iva, sia ai fini Imposte dirette;
- predisporre le operazioni fiscali necessarie. ●

L’economia dell’arte, come ambito di specializzazione, a fianco dell’indagine relativa al governo dei beni culturali, non può trascurare l’analisi della variabile fiscale legata al mecenatismo imprenditoriale e privato. Il ponte in costruzione fra il mondo imprenditoriale e quello artistico rappresenta un passo fondante nella catena del valore e va inteso anche come strumento innovativo di sviluppo economico e sociale

Servizio idrico integrato: i rischi della lenta industrializzazione

Intervista a
Massimiliano Bianco
direttore generale
Gallo & C. SpA Milano

a cura di
Openup Consulting Srl
Firenze

Quale valutazione del processo di privatizzazione fa il mondo della consulenza finanziaria che ha maturato rilevanti esperienze nel settore idrico come Gallo & C.?

Gallo & C. è una società di advisory finanziaria del Gruppo Meliorbanca che ha una ampia visibilità sul settore idrico, maturata attraverso incarichi prestigiosi quali tra gli altri la privatizzazione dell'Ente Acquedotti Siciliani, l'assistenza all'Acquedotto Pugliese nel processo di ricerca di fonti di finanziamento finalizzate alla realizzazione del piano d'ambito e l'assistenza continuativa a una decina di aziende ex municipalizzate con un portafoglio servizi variegato e comprendente il servizio idrico. Tale costante esposizione nel settore idrico ci porta a sostenere che il sostanziale fallimento del processo di privatizzazione e industrializzazione ha motivazioni di carattere culturale, economico e politico. Da un punto di vista culturale è inutile negare che l'acqua è considerata una risorsa pubblica il cui prezzo deve essere artificialmente tenuto sotto

controllo indipendentemente dalle perdite generate dai gestori dei servizi idrici e dal fatto che la risorsa idrica stia diventando sempre più scarsa e preziosa. Da un punto di vista economico, il settore ha un bisogno crescente di investimenti che consentano di riportare le perdite di rete e commerciali a livelli accettabili e di rispettare le normative europee in campo ambientale. Il fabbisogno di tali investimenti è stato stimato in più occasioni da una pluralità di soggetti: le stime variano fra 25 e 50 miliardi di euro. Infine, da un punto di vista normativo e politico, la Legge Galli non ha individuato alcuna autorità in grado di garantire la sua applicazione e ha legato il suo avvio alla necessità di consenso a livello locale fra Comuni spesso di diverso schieramento politico. L'insieme dei fattori descritti ha rallentato l'industrializzazione e privatizzazione del settore, a scapito della qualità del servizio che non ha potuto beneficiare degli investimenti che la normativa sperava di poter attrarre nel settore.

Quale è il punto di vista degli operatori industriali privati vostri clienti e degli istituti finanziari sul settore?

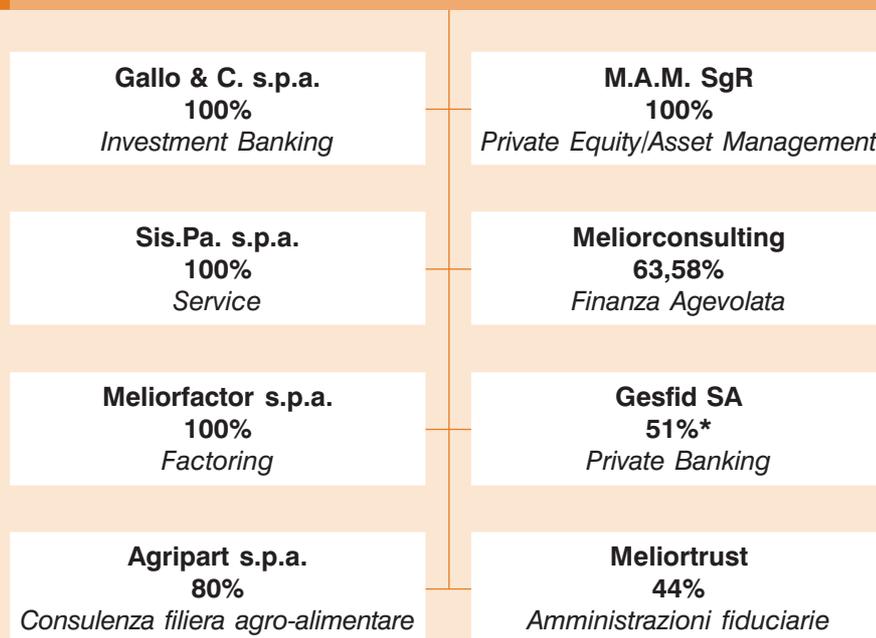
Il settore idrico è strutturalmente un settore in cui il ritorno sul capitale investito ha orizzonti temporali molto dilatati, non sempre compatibili con i criteri di investimento degli istituti finanziari e/o di operatori industriali. Pertanto, la possibilità di attrarre risorse finanziarie dipende dalla concreta possibilità

Per informazioni e contatti:

Merliorbanca Spa
Filiale di Firenze
Aldo Danesi - Direttore
Corso Italia, 4
50123 Firenze
Tel. 055 2717111
Fax 055 2717140

STRUTTURA SOCIETARIA DEL GRUPPO

MELIORBANCA s.p.a.



* Tramite Rinascita Holding SA

di dimostrare ai potenziali finanziatori che il rischio operativo e commerciale è sensibilmente inferiore a quello di altri settori e che il ritorno sul capitale investito, sebbene distribuito su un arco temporale lungo, è consistente. Purtroppo, nell'attuale contesto competitivo tali circostanze non sempre coesistono, data l'incertezza normativa relativa alla durata media residua delle concessioni e la mole degli investimenti previsti nella maggior parte dei piani d'ambito approvati, rispetto alla capacità di autofinanziamento dei gestori. In tale contesto, operatori privati industriali e finanziari, soprattutto stranieri stanno maturando crescente diffidenza verso un settore con prospettive di rendimento interessanti ma non ancora pienamente realizzabili. Nel frattempo, alcuni segmenti del settore dei servizi pubblici locali stanno

prepotentemente proponendosi sul mercato dei capitali di rischio e di debito con interessanti opportunità industriali, distraendo l'interesse degli istituti finanziari dal settore idrico. A titolo di esempio, si pensi al segmento dello smaltimento di rifiuti tramite termovalorizzatori in grado di produrre energia elettrica. Tali progetti prevedono margini elevati grazie alle incentivazioni alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e ritorni sul capitale investito in tempi ragionevolmente brevi. Il Decreto Ronchi, i piani provinciali dei rifiuti, l'introduzione delle convenzioni Cip 6 e il meccanismo dei certificati verdi hanno progressivamente preparato il terreno a tali progetti, facilitando la loro realizzazione, dando credibilità ai loro proponenti e incentivando gli istituti finanziari

a prendere in considerazione il finanziamento di tali iniziative. Tali attività preparatorie sono state molto più blande nel settore idrico, con evidenti conseguenze in termini di interesse dei privati ad investire e delle banche a finanziare. Il rischio concreto è pertanto che nel momento in cui le condizioni di contorno diventeranno finalmente favorevoli allo sviluppo in termini industriali del settore idrico, sia minore la disponibilità dei privati ad investire data la già rilevante esposizione strategica e finanziaria assorbita da altri segmenti del settore dei servizi pubblici locali. La portata di tale rischio deve essere valutata considerando la crescente importanza che la risorsa idrica sta assumendo per la vita economica e sociale nazionale – importanza che rende sempre più inaccettabili perdite di rete che in alcune Regioni italiane sfiorano il 60% dei volumi immessi in rete.

Come giudica la situazione della Regione Toscana in particolare?

Meliiorbanca ha recentemente inaugurato una sede a Firenze per seguire da vicino gli sviluppi del settore idrico e del settore dei servizi pubblici locali in genere. Tale decisione è stata presa proprio in funzione della dinamicità che la Regione Toscana ha dimostrato a livello politico, finanziario e industriale che riteniamo possa efficientemente coniugarsi con l'esperienza maturata dal Gruppo Meliorbanca nel settore dei servizi pubblici locali.

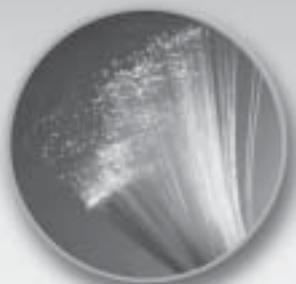
nodalis

telecomunicazioni

NODALIS È L'OPERATORE DI TELECOMUNICAZIONI CHE OFFRE ALLE FAMIGLIE, ALLE IMPRESE, AGLI ENTI ED ALLE ISTITUZIONI PUBBLICHE, TELEFONIA, TRASMISSIONE DATI, SERVIZI INTERNET E SERVIZI A VALORE AGGIUNTO.

LA TOSCANA, DOVE POSSEDIAMO UNA RETE A BANDA LARGA (155 MBPS) È IL NOSTRO TERRITORIO DI RIFERIMENTO. QUI ABBIAMO CREATO PARTNERSHIP CON AZIENDE EX-MUNICIPALIZZATE QUALI AGES E PUBLIENERGIA. QUI FORMULIAMO OFFERTE VANTAGGIOSE E LA NOSTRA RETE COMMERCIALE CURA CON ESTREMA ATTENZIONE I RAPPORTI CON I CLIENTI E PROPONE SOLUZIONI PER OGNI ESIGENZA.

NODALIS VANTA TRA I PROPRI CLIENTI GRANDI AZIENDE, ISTITUZIONI LOCALI, ENTI PUBBLICI. AD OGNUNO DI LORO GARANTISCE SERVIZI INNOVATIVI ED EFFICIENTI A COSTI COMPETITIVI, CON ASSISTENZA CONTINUA E PERSONALIZZATA.



TELEFONIA
FISSA



TRASMISSIONE
DATI



SERVIZI A
VALORE AGGIUNTO

nodalis
telecomunicazioni

NODALIS SPA

VIA BELLATALLA 1, 56121 OSPEDALETTO - PI
TEL +39-050-38798 FAX +39-050-3879.901
WWW.NODALIS.IT INFO@NODALIS.IT

NUMERO VERDE

800 981 981